

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

LE
CONTROLE DU BUDGET

Thèse pour le Doctorat ès sciences politiques et économiques

PAR

RENÉ DE LAVERGNE

DOCTEUR EN DROIT

AVOCAT A LA COUR D'APPEL D'ANGERS

*Cette thèse sera soutenue le 29 Mai 1901
à 2 heures de l'après-midi*

ANGERS

GERMAIN & G. GRASSIN, IMPRIMEURS-LIBRAIRES

40, rue du Cornet et rue Saint-Laud

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

LE CONTROLE DU BUDGET

*Thèse pour le Doctorat ès sciences politiques
et économiques*

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

LE

CONTROLE DU BUDGET

Thèse pour le Doctorat ès sciences politiques et économiques

PAR

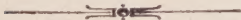
RENÉ DE LAVERGNE

DOCTEUR EN DROIT

AVOCAT A LA COUR D'APPEL D'ANGERS

*Cette thèse sera soutenue le 29 Mai 1901
à 2 heures de l'après-midi*

ACAD.
UGD. BAT.
BIBL.



ANGERS

GERMAIN & G. GRASSIN, IMPRIMEURS-LIBRAIRES

40, rue du Cornet et rue Saint-Laud

1901

UNIVERSITÉ DE CAEN

JURY D'EXAMEN

MM. Edmond VILLEY, professeur, doyen, président de la thèse.

René WORMS, agrégé.

LE FUR, agrégé.

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1900-1901

Doyen :

M. Edmond VILLEY (✠, I. ☉), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

Professeur honoraire :

M. TOUTAIN (✠, I. ☉), ancien professeur de *Droit administratif*.

Professeurs :

MM. DANJON (I. ☉), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé des cours de *Droit maritime* et de *Droit civil approfondi et comparé*.

Edmond VILLEY (✠, I. ☉), professeur d'*Économie politique*, chargé des cours de *Droit constitutionnel comparé* et de *Législation financière*.

LAISNÉ DES HAYES (✠, A. ☉), professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours de *Droit civil*.

GUILLOUARD (✠, I. ☉, C. ✱, G. O. ✱, C. I. C. ✱, O. ✱, L. ✱), professeur de *Droit civil*.

MM. LEBRET (I. ☉), professeur de *Droit civil* (député du Calvados), ancien Ministre de la Justice.

CABOUAT (I. ☉), professeur de *Droit international public et privé* et de *Législation industrielle*.

Ambroïse COLIN (I. ☉), professeur de *Droit civil*, agrégé à la Faculté de Droit de Paris.

BIVILLE (A. ☉), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit administratif*.

DEBRAY, professeur de *Droit romain* et chargé du cours d'*Histoire du Droit français*.

Agrégés :

MM. René WORMS (I. ☉, ☿, C. *), chargé des cours d'*Économie politique* et d'*Histoire des doctrines économiques*.

LE FUR, chargé des cours de *Droit administratif* et d'*Éléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL, chargé d'un cours de *Droit romain*, du cours de *Pandectes* et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

DEGOIS, chargé du cours de *Droit criminel*.

Chargés de Cours :

MM. ARON, chargé des cours d'*Histoire générale du Droit français* et d'*Histoire du Droit public français*.

PILON, chargé d'un cours de *Droit civil*.

Secrétaire :

M. GILLET (I. ☉), secrétaire de l'Université de Caen.

BIBLIOGRAPHIE

- BESSON. — Le contrôle des budgets en France et à l'étranger. (Récompensé par l'Académie des sciences morales et politiques. Concours Saintour de 1898.)
- BOUCART et JÈZE. — Éléments de la science des finances et de la législation financière française. Deuxième édition.
- BOULANGER. — Cours de comptabilité publique à l'École des sciences politiques.
- BRYCE. — The American Commonwealth, 1895.
- COURTIN. — Cours de législation budgétaire à l'École des sciences politiques.
- LEROY-BEAULIEU. — Traité de la science des finances.
- MARCÉ. — La Cour des comptes italienne. (Article paru dans les *Annales de l'École des sciences politiques* des 15 avril, 15 juillet et 15 octobre 1890.)
- La Cour des comptes en Belgique, 1892.
- Les comptabilités occultes.
- Le contrôle de l'exécution du budget de l'État en Angleterre. (Article extrait d'un *Mémoire* récompensé par l'Académie des sciences morales et politiques, Concours Saintour de 1898, et publié dans la *Revue politique et parlementaire* des 10 octobre et 10 novembre 1900.)
- STOURM. — Les finances de l'ancien régime et de la Révolution.
- Le budget. Quatrième édition.

INTRODUCTION



On a dit qu'il y a deux sortes de budgets bien distincts : celui que vote le Parlement à grand renfort de discussions et celui que l'administration met en œuvre. L'administration est, en effet, trop souvent portée à perdre de vue que les crédits ouverts par la loi de finances ne constituent pas de simples crédits de prévision, mais un maximum imposé par le Parlement. Veiller à ce que chacune des dépenses de l'État soit limitée au crédit qui lui a été attribué par la loi de finances, c'est plus qu'une sage précaution, c'est une nécessité de premier ordre. Telle est la fonction du contrôle. Le contrôle du budget est l'examen de conscience, le jugement craint ou attendu, qui empêche de dévier de la bonne route, qui punit dès qu'on s'en écarte, dont l'influence salutaire domine, au cours de leur exécution, toutes les opérations de recettes et de dépenses. Toute gestion appelle un contrôle, tout mandat aboutit à une reddition de comptes. C'est là un principe général qui gouverne avec

une égale rigueur la conduite des fortunes privées et l'administration des deniers de l'État. Un gouvernement qui néglige d'éclairer, par un contrôle permanent et attentif, la marche des dépenses publiques, évoque l'image d'un navire en détresse dont le pilote a abandonné le gouvernail. Que la tempête survienne, le vaisseau désemparé qui porte la fortune de l'État sombrera au premier choc.

La question du contrôle du budget a des rapports non seulement avec le droit, mais avec l'histoire et avec l'économie politique. L'histoire nous montre les crises financières sans cesse renaissantes, dues au désordre et à l'absence de contrôle. L'économie politique nous apprend que nulle action modératrice, sur l'emploi des finances de l'État, ne saurait s'exercer fructueusement que si elle est secondée et éclairée par un contrôle vigilant des dépenses publiques.



CHAPITRE PREMIER

Historique

§ 1. Limitation du sujet

Chez presque tous les peuples, la gestion des revenus publics s'est enveloppée de l'ombre la plus profonde. Ce contrôle n'existait que de nom, et, s'il se manifestait, c'était par brusques éclairs, frappant au hasard et accusant son impuissance par l'excès même de la répression.

S'il entrait dans notre dessein d'écrire une histoire générale de la comptabilité publique et du contrôle des finances, nous ne pourrions nous dispenser de rechercher quel fut le régime financier en Grèce, à Rome et chez les peuples modernes¹. Mais cette étude, si vif qu'en fût

¹ A Athènes, la gestion des triérarques, prêtres et autres comptables, était vérifiée par un corps de magistrats élus parmi les sénateurs et dans les tribus, puis apurée par l'Assemblée du peuple. A Rome, le principe de la responsabilité des administrateurs et des dépositaires des deniers publics n'avait pu échapper à un peuple doué du sens juridique ; mais les hommes d'État se préoccupèrent seulement de protéger le Trésor et les habitants des provinces contre les malversations des fonctionnaires en

l'atttrait, ne serait pas ici à sa place. Ce n'est pas, en effet, au-delà de la période contemporaine qu'il faut remonter pour commencer l'étude réelle du contrôle du budget.

§ 2. Les idées du baron Louis

La Restauration eut le rare bonheur de mettre la main sur un homme de grand talent, le baron Louis. C'était le baron Louis qui, n'étant encore que jeune maître des requêtes, avait dit à Napoléon I^{er}, après une séance du Conseil d'État : « Un État qui veut avoir du crédit doit tout payer, même ses sottises ». Grâce à la rigoureuse économie apportée dans les dépenses du budget de 1815, on pouvait deviner dans son auteur le ministre qui, chargé seize ans plus

soumettant ces derniers à une responsabilité administrative au sein du Sénat, puis répressive, devant des commissions spéciales ou devant les Comices. L'Empire ne connut que le contrôle administratif, très savamment organisé, mais destiné à périr des vices mêmes dont souffrait une administration corrompue.

L'ancienne France, en ce qui concerne l'établissement des budgets et des comptes, n'a laissé aucun exemple digne d'être suivi. La maladie incurable des finances était l'insuffisance du contrôle due à des causes nombreuses. Les chambres des comptes étaient cependant florissantes, mais elles n'avaient aucun lien entre elles, tout ne leur était pas soumis : loin de là, une grande partie des dépenses que l'on appelait acquies au comptant ou charges spéciales échappaient à leur vérification. L'enchevêtrement des années pour les faits de recettes et de dépenses a duré, en s'atténuant, jusqu'à la Restauration.

tard de rétablir une seconde fois nos finances, répondait à d'importuns solliciteurs : « S'il s'agit d'un service utile, je trouverai un milliard ; vous n'aurez pas un centime si vous me parlez d'une demande qui ne soit pas nécessaire. »

A peine en possession du portefeuille des finances, le baron Louis déclara que le budget devait être désormais la vérité même, qu'il ne dissimulerait aucune des charges et embrasserait toutes les ressources de l'État. N'emprunter que comme font les particuliers et, quelque prix qu'on y doive mettre, payer le crédit dont on a besoin ; acquitter, sans distinguer, tout ce que la France a contracté d'obligations successives pour ses dépenses, tel était le programme du baron Louis ; il tint parole. Ses budgets devinrent le tableau fidèle et exact des dépenses et des recettes de l'État. Restait à en organiser le contrôle, en empruntant aux divers principes du droit public les bases d'une législation financière dont notre pays avait si grand besoin.

Le point de départ de cette remarquable évolution est dans la loi de finances du 25 mars 1817. Préparée par le marquis d'Audiffret, alors directeur de la comptabilité des finances, cette loi statua dans son titre XII que les ministres, désormais responsables envers le pays, présenteraient à chaque session, aux Chambres législatives, le compte de leurs opérations pendant

l'année précédente. Ces *comptes ministériels*, la loi les divisait très rationnellement en deux groupes : ceux du ministre des finances, embrassant les recettes, les opérations de trésorerie et la situation des budgets ; et, d'autre part, ceux des ordonnateurs, présentant le tableau des dépenses arrêtées ou ordonnancées au cours de l'exercice, et opposant ces résultats aux crédits ouverts par la loi du budget.

Le Gouvernement de la Restauration vit très bien que le contrôle administratif doit, au cours de la période d'exécution du budget, s'exercer dans une double direction : sur les comptables et sur les ordonnateurs.

§ 3. Contrôle des comptables

A l'égard des comptables, il organisa un contrôle mobile et un contrôle permanent.

1° Contrôle mobile

Le contrôle mobile fut confié aux Inspecteurs des finances. Dès le mois de novembre 1815, le marquis d'Audiffret fit décider que le contrôle de ces inspecteurs s'étendrait aux caisses et à la comptabilité des agents de tous les services financiers. Le rôle de l'inspection des finances ne tarda pas à se développer. Le 3 avril 1820,

le ministre ordonna aux préposés des Administrations financières de remettre aux inspecteurs de ce corps tous les renseignements qu'ils pourraient demander « sur la situation des diverses parties du service ». Désormais, le contrôle des inspecteurs des finances pénétrait dans tous les détails de la gestion des agents, s'attachant à redresser les infractions aux règles de la comptabilité.

2° Contrôle permanent

En même temps qu'il soumettait les comptables de tout ordre au contrôle mobile de l'inspection des finances, le Gouvernement de la Restauration réorganisait le contrôle permanent de leurs opérations. Un décret impérial du 4 janvier 1808 avait déjà décidé que tous les récépissés délivrés par les comptables du trésor seraient accompagnés de *talons* et qu'un contrôleur spécial détacherait ces talons et apposerait son visa sur la pièce libératoire, avant sa remise à la partie prenante. Mais, presque au lendemain de l'ordonnance du 18 novembre 1817, qui reproduisait ces sages dispositions, on crut pouvoir se départir de cette précaution salutaire à l'occasion d'un emprunt de l'État. Pour satisfaire aux convenances des prêteurs et simplifier les formes de leur libération, on fit connaître au public, par un avis officiel du 9 mai 1818, que

le simple acquit du caissier central assurerait, sans le visa du contrôle, la décharge des souscripteurs. La formalité du visa préalable tomba dès lors en désuétude.

C'était une grave imprudence, les événements se chargèrent bientôt de le démontrer. Un premier déficit, celui du caissier Mathéo, ouvrit les yeux sur les dangers de la situation : grâce à la suppression de tout contrôle, ce comptable infidèle avait eu toute latitude pour différer l'enregistrement, dans ses écritures, des envois de fonds des receveurs généraux. Quelques années ne s'étaient pas écoulées qu'un nouveau scandale, encore plus retentissant, mit en éveil l'attention des pouvoirs publics. Le caissier central du Trésor, Kessner, qui s'était ruiné en jeux de bourse, disparut, le 9 janvier 1832, avec un déficit de plusieurs millions.

Deux commissions d'enquête furent instituées, l'une par la Chambre des députés, l'autre par le baron Louis, ministre des finances, avec mission de rechercher les causes du déficit Kessner¹ et d'élaborer les mesures de contrôle dont cet

¹ On a prétendu à tort que le détournement de Kessner se limitait à un demi-million ; il s'élevait à près de cinq millions, puisque, *pour combler ce déficit*, le Gouvernement dut prélever sur l'excédent de recettes du budget de 1831, *une somme de 4.700.000 francs*. L'autorisation lui en fut accordée par l'article 9 du § 4 de la loi du 4-19 mai 1834, portant règlement de l'exercice 1831.

examen leur révélerait la nécessité. La seconde de ces commissions se composait de spécialistes et elle était présidée par le marquis d'Audiffret. Les deux commissions poursuivirent parallèlement leurs travaux et aboutirent à une conclusion identique, à savoir que la soustraction de recette Kessner n'aurait pu se produire, si ces formalités prescrites pour le contrôle des versements, par l'ordonnance du 18 novembre 1817, n'avaient pas été perdues de vue.

Le remède était, dès lors, tout indiqué : faire revivre ces mesures de contrôle, mais en les généralisant et en leur donnant un caractère plus impératif. Tel fut l'objet de la loi du 8 décembre 1832. Cette loi pose en principe que tout versement à la caisse, soit des receveurs généraux ou particuliers des finances, soit du caissier central à Paris, sera immédiatement constaté par la délivrance d'un récépissé à talon, soumis au visa des agents administratifs préposés à ce contrôle. La formalité du visa n'intéresse pas seulement le trésor ; elle produit des effets juridiques au regard des débiteurs du trésor, puisque la force libératoire des récépissés est expressément subordonnée à son accomplissement. Ce mode de contrôle, la loi du 8 décembre 1832 n'en restreint pas l'application aux récépissés de versement ; elle y soumet, par identité de motifs, les mandats et valeurs émis

par le Caissier central et le Payeur des dépenses. A l'avenir, ces effets à payer, rentes ou autres engagements quelconques, ne formeront titre valable qu'après avoir été revêtus du visa du contrôle.

Ces dispositions ont été modifiées par la loi du 24 décembre 1896 portant abrogation de la loi du 24 avril 1833, relative au visa des récépissés à talon délivrés par les receveurs des finances.

§ 4. Contrôle des ordonnateurs

Quant au contrôle des opérations des ordonnateurs, son organisation se heurta, dès le début, à certaines objections de principe. Ce contrôle ne saurait être utilement exercé que par le ministre des finances, gardien suprême du budget, chargé de procurer les recettes et de réaliser les paiements.

La suprématie qu'un tel contrôle attribue au ministre des finances sur ses collègues n'a pas été admise sans contestation. Lorsque M. de Villèle prétendit obliger les ministres ordonnateurs à joindre les pièces justificatives de la dépense à leurs ordonnances ou mandats, ceux-ci y virent, avec raison, une atteinte portée à leur autonomie. Dans le sein d'une Commission

constituée à la fin de 1821, pour étudier cette question, le ministre de la guerre prétendait que, « en sa qualité d'ordonnateur, il devait conserver, par devers lui, les pièces justificatives des dépenses qu'il a ordonnées, parce que ces pièces, en effet, justificatives des ordonnances qu'il a délivrées, forment les preuves de son compte-rendu au Roi et aux Chambres, parce qu'il doit y trouver, au besoin, un moyen de défense contre les accusations ». D'ailleurs, ajoutait-il, la responsabilité du ministre ordonnateur suffit pour garantir la juste application des crédits aux dépenses. Vis-à-vis du ministre des finances, les quittances des parties prenantes suffisent également pour établir la régularité du paiement. Exiger davantage serait ériger le ministre des finances en juge de ses collègues.

La Commission rejeta ces motifs. Les payeurs, dit-elle d'abord, ne seront pas juges, au fond, des pièces justificatives, « ils n'ont à vérifier, lorsqu'elles sont produites, que leurs formes extérieures, déterminées par les règlements sur la matière ». Ensuite, les ministres ordonnateurs pourront toujours conserver, par devers eux, toutes les pièces élémentaires, toutes les minutes des liquidations. On n'exige, de leur part, que la production de pièces, dont plusieurs sont déjà publiées et même imprimées, telles que les marchés et cahiers des charges d'adju-

dication. Jamais on ne réclame d'originaux, on se contente d'expéditions.

Une fois les susceptibilités des ministres ordonnateurs écartées, la Commission démontra l'intérêt administratif et parlementaire de la mesure proposée. « N'est-il pas nécessaire ou utile, disait-elle, que, dans la partie où ses comptes au Roi et aux Chambres sont le contrôle nécessaire des comptes-rendus par les ministres ordonnateurs, le ministre des finances puisse attester que les ordonnances n'ont été délivrées que pour les services constatés, que leur paiement a réellement servi à consommer l'extinction d'une dette, la libération de l'État? N'est-ce pas donner aux Chambres la garantie qu'en aucun cas les titres de créance ne pourront être établis, altérés ou modifiés, après le paiement, dans les bureaux administratifs; que les pièces justificatives, toujours établies d'après une liquidation antérieure au paiement définitif, seront jointes à l'ordonnance même et passeront, avec la quittance du créancier, sans division ni variation, sous les yeux du ministre et de la Cour des comptes ».

Ces conclusions furent recueillies par l'ordonnance du 14 septembre 1822, rendue sur le rapport de M. de Villèle, qui eut deux conséquences capitales au point de vue du contrôle. La première était de restituer à la vérification de

la Cour des Comptes les titres et autres documents justificatifs, qui peuvent, seuls, l'éclairer sur la régularité des actes des ordonnateurs ; la seconde conséquence était d'associer indirectement les payeurs locaux au contrôle des ordonnances de paiement.

A cet effet, l'ordonnance de 1822 prescrit aux comptables de suspendre les paiements assignés sur leurs caisses, toutes les fois que l'examen des pièces justificatives annoncées à l'ordonnance ou au mandat ne leur démontre pas d'une manière irrécusable la légitimité des droits du créancier. Si ces documents sont incomplets ou irréguliers, s'il n'existe pas de crédits disponibles, le payeur doit fermer sa caisse et attendre la *réquisition* de l'ordonnateur.

En confiant au payeur la mission importante et souvent délicate de reconnaître, avant de se dessaisir des fonds de sa caisse, la réalité de la dette de l'État et la disponibilité d'un crédit, l'ordonnance de 1822 dotait de la plus ferme de ses garanties le système qu'elle organisait en vue du contrôle sur les ordonnateurs. En coopérant, sous sa responsabilité, au contrôle du bon emploi des crédits, le payeur local écarte les prétentions mal fondées des parties prenantes et arrête au passage les erreurs ou les abus imputables aux ordonnateurs.

§ 5. — La loi de règlement

Dès l'ouverture de la session de 1818, le comte Corvetto, titulaire du portefeuille des finances, remit aux Chambres le compte général des recettes et des dépenses de l'exercice 1816. Quelle était, au juste, la valeur de cette laborieuse compilation ? Il est probable qu'elle ne méritait qu'une confiance assez restreinte, car, dans cette période de transition, la Cour des Comptes n'avait pas encore le moyen d'attester, par son témoignage, l'exactitude et la sincérité des comptes ministériels.

Quoi qu'il en soit, cette première épreuve parut assez concluante pour déterminer les Chambres à faire un pas de plus dans la voie que leur indiquait la loi de 1817. Elles décidèrent que le règlement définitif des budgets serait, à l'avenir, l'objet d'une loi particulière, proposée au Parlement avant la présentation de la loi des finances et accompagnée des comptes ministériels.

Cette importante réforme reçut, dès l'année suivante, une première application, entièrement conforme au vœu du législateur de 1818. Une loi spéciale intervint, en effet, le 28 juin 1819, un mois avant le vote du budget de 1819, pour régler les exercices 1815, 1816 et 1817. Nous

touchons ici à l'une des pratiques financières les plus heureuses de la Restauration. Rien de plus rationnel que de présenter ainsi presque simultanément aux Chambres la loi de règlement et celle du prochain budget, de considérer la première comme la préface de la seconde, d'opposer le passé à l'avenir, l'expérience aux prévisions. De ce rapprochement résulte une instructive leçon de choses. Au sortir de l'examen de la loi des comptes, le législateur est mieux à même d'apprécier sous leur véritable jour les propositions budgétaires du Gouvernement. On voit par là quelle haute portée la monarchie parlementaire assignait à la loi de règlement. Cette loi ne se spécialisait pas alors, comme aujourd'hui, en une pure fonction de contrôle ; elle avait un autre rôle, celui d'éclairer le budget en préparation.

Sous l'influence de cette conception, non seulement les lois des comptes de la Restauration et de la monarchie de Juillet se succèdent régulièrement d'année en année, à un intervalle rapproché des budgets qu'elles concernent, mais encore elles devancent de très peu le budget suivant, dont elles forment le préambule :

EXERCICES RÉGLÉS	LOIS DE RÉGLEMENT	BUDGETS CONSÉCUTIFS AU RÉGLEMENT
1815 à 1817	27 juin 1819...	14 juillet 1819
1818.....	28 mai 1820...	19 juillet 1820
1819.....	23 avril 1821 ..	31 juillet 1821
1820.....	31 mars 1822..	1 ^{er} mai 1822
1821.....	8 avril 1823 ..	10 mai 1823
1822.....	13 juillet 1824.	4 août 1824
1823.....	21 mai 1825...	13 juin 1825
1824.....	21 juin 1826...	6 juillet 1826
1825.....	6 juin 1827...	24 juin 1827
1826.....	6 août 1828 ..	17 août 1828
1827.....	26 juillet 1829.	2 août 1829
1828.....	29 janvier 1831	16 octobre 1831
1829.....	31 janvier 1833	23 avril 1833
1830.....	24 avril 1833 ..	28 juin 1833
1831.....	4 mai 1834...	23 mai 1834
1832.....	14 juin 1835...	17 août 1835
1833.....	9 juillet 1836.	18 juillet 1836

§ 6. **Coopération de la Cour des Comptes au Contrôle législatif**

Après avoir inscrit dans notre législation financière le principe de règlement annuel des budgets, la monarchie parlementaire s'occupa d'en organiser l'application. La loi des comptes est le but final auquel tendent tous les efforts du contrôle; mais ce but, le législateur ne saurait

l'atteindre avec ses seuls moyens d'action. Il faut que la voie lui soit préparée par des intermédiaires.

Les Chambres législatives de la Restauration virent très bien que les lois de règlement dégénéreraient en formalités illusoires, si cette manifestation suprême du contrôle législatif ne s'appuyait sur le témoignage de la *Cour des Comptes*. L'opposition qui existe entre l'ordonnateur et le comptable permet de contrôler les actes du premier par la gestion du second. De l'examen et de la discussion des comptabilités individuelles se dégagent tous les éléments du contrôle des ordonnateurs. Appelée à juger la gestion des receveurs et payeurs de tout ordre, la Cour des Comptes puise donc, dans l'exercice de cette attribution fondamentale, le moyen de vérifier l'exactitude des comptes généraux publiés par les ministres ordonnateurs et sur lesquels s'appuie la loi de règlement. La loi du 27 juin 1819 accorda une première satisfaction à cette idée si rationnelle, en décidant, par son article 20, qu'à l'avenir, le compte annuel des finances serait accompagné de l'état des travaux de la Cour des Comptes. Mais il n'y avait là qu'un vœu dont la réalisation immédiate ne pouvait être tentée. Créée par une loi du 16 septembre 1807, dont le Comte Mollien avait été l'inspirateur, la Cour des Comptes était malheureusement séparée

de ses justiciables naturels par des *comptables d'ordre*. Ainsi, pour le paiement des dépenses de l'État, la Cour ne se trouvait nullement en présence des payeurs spéciaux des chefs-lieux de département, des divisions militaires et des ports qui avaient eu le maniement personnel des deniers publics. Toutes les opérations de ces payeurs et leurs innombrables pièces justificatives étaient centralisées dans les comptes administratifs des quatre grands payeurs généraux de la Dette publique, de la Guerre, de la Marine et des Dépenses diverses, qui se partageaient alors le service des dépenses du budget. Ces quatre comptables d'ordre représentaient fictivement, devant la Cour, comme appartenant à leur propre gestion, des mouvements de fonds réalisés par les payeurs locaux, sous leurs ordres. Le même système était suivi pour le contrôle des comptables des huit Régies financières. Un décret du 17 mai 1809 chargeait les Directeurs généraux, ou les administrateurs de ces Régies, de résumer les comptes individuels de leurs préposés dans un seul compte général d'ordre, rendu par exercice, sous leur responsabilité. Ces huit comptes généraux relevaient seuls du contrôle de la Cour. Ces documents n'étaient livrés à son examen qu'à une époque très éloignée de l'exécution des faits. L'omission de la moindre formalité, l'absence d'une seule

pièce justificative suspendait l'apurement du compte tout entier. De là des retards interminables, dont les comptables n'avaient pas moins à se plaindre que le trésor. Les arrêts de quitus n'intervenaient qu'après de longues années d'attente. Pour que la Cour fût en situation d'exercer, dans toute sa plénitude, le rôle d'auxiliaire du Parlement, auquel l'appelait la loi de 1819, il fallait, au préalable, faire tomber les restrictions qui, jusqu'alors, l'avaient séparée de ses justiciables naturels et qui avaient arrêté son contrôle au seuil de comptabilités individuelles.

Deux ordonnances rendues, l'une le 18 novembre 1817, pour les receveurs généraux des finances, l'autre le 8 novembre 1820, pour les Régies financières, restituèrent à la Cour des Comptes sa juridiction directe sur les receveurs et payeurs de tout ordre. Il fut décidé, en même temps, que les justiciables de la Cour compteraient, non plus par exercice, mais par gestion. Une ordonnance du 14 septembre 1822 compléta la réforme, en prescrivant aux comptables de soumettre au jugement de la Cour, avec leurs comptes, les titres et documents propres à démontrer la réalité et la régularité de leurs paiements. Par la discussion des pièces justificatives de recettes et de dépenses, la Cour des Comptes se voyait désormais en mesure de se livrer à la combinaison générale qui était, dans le vœu de

la loi du 27 juin 1819, de rapprocher les résultats de ses arrêts et ceux des comptes des ministres, de déclarer leur concordance et d'attester chaque année au pays la légitimité de tous les actes qui intéressent la fortune de l'État.

L'ordonnance du 8 novembre 1820 régla d'ailleurs très ingénieusement le mécanisme de cette comparaison. Pour permettre à la Cour de confronter les écritures des ordonnateurs et celle des comptables, cette ordonnance prescrivit au ministre des finances de remettre annuellement à ce tribunal des *résumés généraux* établis par branches de services et récapitulant les divers éléments des comptes individuels.

A partir de ce moment, on put croire que rien n'empêcherait plus la Cour des Comptes de répondre à l'appel du législateur de 1819 et d'attester solennellement, par témoignage, l'exactitude des comptes ministériels. Comme dernière garantie, une Commission, composée de membres du Conseil d'État, de la Cour des Comptes et des deux Chambres législatives, fut chargée de vérifier les comptes-rendus des ministres et de s'assurer de leur parfaite concordance avec les livres et les écritures de comptabilité de chaque ministère.

Cependant, on s'aperçut bientôt que toutes les difficultés n'étaient pas aplanies. Il fut donné à la Cour de constater qu'une foule de change-

ments dans l'imputation des recettes et des dépenses s'exécutaient dans les bureaux du ministère des finances, par de simples jeux d'écriture, sans laisser aucune trace dans les comptes des receveurs et des payeurs. Ces transpositions incessantes, ne parvenant pas à la connaissance de la Cour, faussaient ses comparaisons et, suivant l'expression de M. d'Audiffret, « ne lui permettaient pas de recomposer avec ses arrêts les résultats généraux imprimés dans les comptes publics ». Déférant aux justes sollicitations de la Cour, M. de Villèle fit décider, par une ordonnance du 9 juillet 1826, que les changements d'imputation apportés après coup dans les faits de recette et de dépense seraient annuellement mis sous les yeux des magistrats, au moyen d'un « résumé général des virements des comptes », dressé et certifié, sous sa responsabilité, par un agent spécial.

§ 7. — Rapport annuel de la Cour

Auxiliaire du Corps législatif par ses déclarations de conformité, la Cour des Comptes y fut encore plus étroitement associée par ses rapports publics annuels. La loi du 27 juin 1819 décida que le compte annuel des finances serait accompagné de l'état de situation des travaux de la Cour des Comptes.

C'était formuler implicitement le principe de la publicité du rapport annuel de la Cour. Il est clair, en effet, que l'obligation d'imprimer les comptes annuels des finances, stipulée par l'article 122 de la loi du 28 avril 1816, s'étendait aux annexes et autres documents justificatifs de ces comptes.

Cependant, cette interprétation ne fut pas immédiatement admise. Profitant des termes peu précis de la loi de 1819, les ministres des finances de la Restauration refusèrent de communiquer au Parlement le rapport annuel de la Cour. Les commissions législatives eurent beau réclamer la production de ce document, elles ne purent vaincre la résistance du Gouvernement. Proposée en 1829 par M. de Schonen, la publicité du rapport annuel fut consacrée par la loi de budget du 21 avril 1832.

§ 8. Les déclarations de conformité deviennent la base de la loi de règlement

Dans l'esprit de l'ordonnance de 1826 et du règlement de 1838, les déclarations, qui attestent au Parlement l'exactitude des comptes généraux des ministres ordonnateurs, se liaient intimement à la loi des comptes et en constituaient, pour ainsi dire, la préface. Mais les textes ne traduisaient que très imparfaitement cette inten-

tion. L'ordonnance de 1838 semblait même, d'après son article 393, ne voir dans les déclarations de la Cour qu'un moyen de contrôle rétrospectif, destiné, non pas à préparer la loi de règlement, mais à la confirmer. En fait, et à la faveur de cette rédaction équivoque, l'usage s'était introduit de voter le règlement des budgets, sans attendre la déclaration de conformité de la Cour. Les avantages et les garanties attachés au contrôle et aux attestations solennelles de notre Tribunal des comptes perdaient ainsi la plus grande partie de leur valeur.

Par un arrêté du 21 novembre 1848, le général Cavaignac décida que « la déclaration générale de la Cour sur l'exercice copié serait adressée au ministre des finances, pour être imprimée et communiquée à l'Assemblée nationale, avant qu'elle eût statué sur le projet de règlement législatif du budget de l'exercice auquel s'applique la déclaration ». Cette sage mesure a restitué aux déclarations de conformité leur fonction normale, qui est de servir de base à la loi annuelle des comptes.

§ 9. Derniers perfectionnements

Napoléon III, dans une lettre mémorable du 12 novembre 1861, annonça son intention de restreindre dans de plus strictes limites la faculté

de *virements* de crédits et de se dessaisir du droit d'ouvrir, par de simples décrets, en l'absence des chambres, des *crédits additionnels*¹.

Un Sénatus-consulte du 31 décembre 1861, voté sur le rapport de Troplong, réalisa cette promesse. Aux termes de cet acte, le budget de chaque ministère, présenté au Corps législatif, avec ses divisions en sections, *chapitres*² et articles, devait être voté par sections.

La spécialité par section remplaça donc à partir de ce moment la spécialité par ministère. Il importe d'ailleurs de remarquer que la faculté de virement ne disparut point pour cela. Le sénatus-consulte de 1861 conserva au Gouvernement le droit de se mouvoir dans le budget du même ministère, d'un chapitre à un autre ou même de section à section.

Il restait une dernière mesure à accomplir, c'était de coordonner sous une forme méthodique, en un seul règlement, les nombreuses

¹ Le crédit additionnel est toute allocation budgétaire accordée postérieurement aux fixations de la loi annuelle des finances. Le crédit additionnel prend le nom de crédit *supplémentaire* lorsqu'il s'agit d'un service prévu mais insuffisamment doté ; *extraordinaire* s'il y a lieu de pourvoir à un besoin imprévu. L'ouverture d'un crédit extraordinaire entraîne la création d'un nouveau chapitre.

² Le chapitre est une subdivision budgétaire plus étendue que le paragraphe et l'article qui, dans le sein de chaque ministère ou section de ministère, comprend des services corrélatifs et de même nature.

réformes rendues depuis 1817, pour organiser le contrôle financier de la France. Tel fut l'objet du décret du 31 mai 1862 qui gouverne aujourd'hui notre comptabilité financière. Ses définitions, sa rédaction sont souvent obscures. Que penser, par exemple, du titre de *Comptabilité législative*, appliqué à l'ensemble des prescriptions concernant le vote du budget et la loi de règlement? C'est là confondre deux ordres d'idées totalement différents. Par rapport au budget dont elle constate l'exécution progressive, par rapport au règlement législatif dont elle prépare les justifications, la comptabilité n'est qu'un instrument; elle a, essentiellement, un caractère administratif. Le décret du 31 mai 1862 n'est pas davantage dans le vrai, lorsqu'il intitule *Comptabilité judiciaire* les dispositions relatives à l'organisation de la Cour des Comptes, à sa juridiction sur les comptables et à son contrôle sur les ordonnateurs. Le code de comptabilité de 1862 n'en constitue pas moins une œuvre méritoire, propre à éclairer l'Administration sur ses devoirs et la Cour des Comptes sur l'étendue de sa mission. En exécution de l'article 881 du décret de 1862, le ministère des finances a publié, en date du 26 décembre 1866, un règlement suivi de la nomenclature des pièces à produire à l'appui des opérations des comptables du Trésor.

Un sénatus-consulte du 8 septembre 1869 res-

taura la règle de la spécialité par chapitre. Il laissait d'ailleurs intactes les dispositions antérieures relatives aux virements. La spécialité par chapitre fit, pour la première fois, son apparition dans le budget de 1871, le dernier du Gouvernement impérial.

Les modifications apportées depuis n'affectent pas les principes ; elles se bornent à en dégager plus complètement les conséquences , quand elles ne s'arrêtent pas à une simple retouche, concernant un détail d'exécution.

Au nombre de ces réformes, il suffira de mentionner : la loi du 16 septembre 1871, qui consacre le retour au principe de la spécialité budgétaire par chapitre, en le corroborant par l'interdiction des virements de crédits ; celle du 14 décembre 1879, posant la règle que ces crédits supplémentaires et extraordinaires ne peuvent être ouverts que par une loi, sauf pendant la prorogation des Chambres et sous certaines réserves ; celle du 25 janvier 1889, relative à la durée de l'exercice financier ; la loi du 26 décembre 1891 et le décret du 14 mars 1893, qui organisent le contrôle et la comptabilité des dépenses engagées.

CHAPITRE II

Contrôle à priori

Le contrôle des recettes et des dépenses de l'État est exercé en dernier lieu par le Parlement sur le vu des comptes présentés par les ministres, mais ce contrôle ne s'opère qu'une fois les faits accomplis, c'est-à-dire longtemps après que les dépenses ont été payées et les recettes encaissées.

Or, en matière de finances, il n'importe pas tant de réprimer les abus que de les prévenir. De là la nécessité d'un contrôle à *priori* qui s'exerce d'une manière permanente, pendant le cours de l'exécution du budget, de manière à suivre pas à pas la gestion financière des ordonnateurs et à exercer une action modératrice sur la marche de leurs opérations. Les abus et irrégularités qui rentrent dans le cercle de son application peuvent être ramenés à deux catégories principales. Ils consistent, soit dans la délivrance d'ordonnances de paiement sans crédit ou excédant les crédits ouverts, soit dans l'engagement de dépenses non

inscrites au budget. En d'autres termes, les ministres transgressent les ordres du Parlement, tout d'abord lorsque, dans l'émission de leurs ordres de paiement, ils franchissent le cadre de la loi budgétaire et contreviennent au principe de la spécialité, et aussi lorsqu'ils ordonnent ou approuvent des mesures qui, sans aboutir à un ordonnancement immédiat, entraînent, pour un avenir plus ou moins proche, des dépenses étrangères aux prévisions législatives, dépenses que le Parlement se verra dans la nécessité de régulariser au moyen de crédits additionnels. Le contrôle *à priori* doit donc s'exercer dans deux directions parallèles : 1° sur les ordonnancements et 2° sur les dépenses engagées.

§ 1. Contrôle préalable de l'ordonnancement

1° Organes de ce contrôle

Purement administratif, le contrôle préalable de l'ordonnancement est fait : 1° par chaque ministre, 2° par le ministre des finances.

I. Chaque ministre

La mise en œuvre du budget a été entourée par notre législation d'un véritable arsenal de dispositions protectrices de la probité. Aux termes du décret du 31 mai 1862, il existe dans

chaque ministère un service central de comptabilité et de contrôle¹. Ce service central a une double mission.

Tout d'abord il doit centraliser et tenir à jour, dans l'ordre de leur succession, toutes les écritures relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses de l'État. L'efficacité de cette centralisation résulte de la tenue simultanée et concordante d'un journal général et d'un grand livre, sur lesquels les diverses opérations budgétaires viennent s'inscrire au fur et à mesure de leur réalisation. Il y a ainsi un parallèle constant entre la ligne des crédits législatifs et celle des dépenses ordonnancées. A tout instant, le ministre peut rapprocher ces deux termes de comparaison et s'assurer que les ordonnances présentées à sa signature

¹ Art. 296. Une comptabilité centrale, établie dans chaque ministère, constate toutes les opérations relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses. — Les ministres doivent établir leur comptabilité respective d'après les mêmes principes, les mêmes procédés et les mêmes formes. — A cet effet, il est tenu dans chaque ministère un *journal* et un *grand livre* en partie double, dans lesquels sont consignées sommairement et à leur date toutes les opérations concernant la fixation des crédits, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses. — Ces mêmes opérations sont décrites en outre, et avec détail, sur des livres auxiliaires dont le nombre et la forme sont déterminés suivant la nature des services. — Les résultats de ces comptabilités sont rattachés successivement aux écritures et au compte général de l'administration des finances, qui doivent servir de base au règlement définitif des budgets.

n'excèdent pas les forces du crédit correspondant.

La seconde mission du service central de comptabilité et de contrôle consiste à surveiller les ordonnateurs secondaires. Chaque mois, les titulaires des crédits de délégation, préfets, ingénieurs en chef, intendants militaires, commissaires généraux de la marine, conservateurs des forêts, directeurs départementaux des Régies financières, adressent à leur ministère respectif ou à leur administration centrale un relevé opposant au montant des crédits, dont la délégation leur a été consentie par le ministre, le chiffre des mandats qu'ils ont émis et des paiements effectués en conséquence¹.

La centralisation des états de situation permet au ministre ordonnateur de contrôler la consommation des crédits qu'il délègue et la gestion des ordonnateurs secondaires placés sous ses ordres.

Le contrôle organisé dans les ministères a pour but de sauvegarder la responsabilité indi-

¹ Art. 297. Dans les dix premiers jours de chaque mois, les payeurs du trésor remettent aux différents ordonnateurs secondaires des bordereaux sommaires, par exercice, ministère et chapitre, des paiements qu'ils ont effectués pendant le mois précédent. Les ordonnateurs, après avoir revêtu ces bordereaux de leur visa, les transmettent immédiatement à leur ministère respectif. Au moyen de ces bordereaux les ministres établissent le rapprochement, par chapitre, des paiements effectués, avec les revues, décomptes et tous autres éléments de liquidation qui constatent les dépenses comprises dans le compte de chaque exercice.

viduelle des ministres ordonnateurs, en leur permettant de maintenir, chacun en ce qui le concerne, les ordonnancements de dépenses dans les limites de leur budget respectif.

II. Ministre des finances

Quand chaque ministre a donné le tableau évaluatif des dépenses de son département pour l'année à venir, le Ministre des finances réunit en un seul acte tous les tableaux.

Le Ministre des finances a-t-il un droit de contrôle sur ses collègues ?

L'affirmation ne saurait faire de doute dans tous les pays où ce haut fonctionnaire a un droit de prééminence sur les autres ministres, comme le chancelier de l'Échiquier à Londres¹, le Contrôleur de l'empire en Russie et le Chancelier en Allemagne. Quoi de plus naturel ? Le contrôle de l'ordonnancement ne saurait être utilement exercé que par le Ministre des finances, gardien suprême du budget, chargé de procurer les recettes et de réaliser les dépenses. C'est le ministre de l'équilibre. En économie politique, s'il est vrai que l'impôt est légitime dès que la dépense est indispensable, et s'il est incontestable que chaque ministre est pour son département le meilleur juge de la nécessité d'une

¹ Voir *infra* notre étude du contrôle du budget en Angleterre.

dépense, il ne faut pas oublier que la faculté d'imposer n'est pas sans limites ; or, le ministre des finances seul pourra dire si la limite n'est pas atteinte et s'il n'y a pas danger économique ou politique à augmenter ce poids des impôts, si cette augmentation n'aura pas un contre-coup néfaste sur la richesse générale du pays, si le contribuable l'accueillera sans trop de difficulté. Sans doute, en effet, le ministre des finances d'un gouvernement représentatif n'est plus le Contrôleur général des dépenses d'une monarchie absolue. Suivant la juste remarque d'un ministre de la Restauration, il n'appartient pas à ce modeste continuateur des Sully et des Colbert « d'entrer dans les détails de l'administration de ses collègues, d'apprécier l'utilité, la nécessité, l'urgence de leurs dépenses et d'arrêter, à son gré, les services publics ». S'ensuit-il qu'il doive se renfermer dans un rôle purement passif et s'incliner, sans mot dire, devant les ordres de paiement des ordonnateurs ? Le ministre des finances a non seulement le droit, mais le devoir, de fermer les caisses publiques aux ordonnances émises sans crédits ou au delà des crédits régulièrement alloués. Les paiements accomplis au mépris des prescriptions de la loi budgétaire mettent en jeu sa responsabilité propre. Si les ministres sont responsables des ordonnances qu'ils délivrent, le ministre des

finances est responsable, à son tour, des paiements qu'il autorise. Le principe de cette double responsabilité est très nettement posé par les articles 151 et 152 de la loi des finances du 25 mars 1817.

A cette responsabilité spéciale, qui incombe au ministre chargé des paiements, correspondent nécessairement le droit et le devoir d'examiner et de contrôler les actes qui la déterminent. Puisqu'un paiement qui excède les crédits ouverts met en cause la responsabilité de ce ministre, il est juste de lui réserver les moyens de conjurer cette éventualité. Il faut qu'il soit libre d'ouvrir ou de fermer les caisses du Trésor aux ordonnances de ses collègues, suivant qu'elles respectent ou qu'elles violent l'acte du budget. Nous avons vu, au chapitre premier, que la Commission de comptabilité de 1821 proposa très fermement d'attribuer au ministre des finances, non pas une prééminence quelconque sur ses collègues, mais le pouvoir de contrôler, au point de vue purement budgétaire, leurs ordonnances de paiement.

Le contrôle du ministre des finances à l'égard des ordonnateurs passe successivement par trois phases distinctes : la distribution mensuelle des fonds, le visa préalable des ordonnateurs et le contrôle local des payeurs.

a) DISTRIBUTION MENSUELLE DES FONDS

Dans son programme financier, Turgot expliquait à Louis XVI la nécessité d'une distribution des fonds : « Il est de nécessité absolue que votre Majesté exige des ordonnateurs de toutes les parties qu'ils se concertent avec le ministre de la finance...

« Il est surtout nécessaire que lorsque vous avez, Sire, arrêté l'état des fonds de chaque département, vous défendiez à celui qui en est chargé d'ordonner aucune dépense nouvelle, sans avoir auparavant concerté, avec la finance, les moyens d'y pourvoir. Sans cela, chaque département se chargerait de dettes de votre Majesté, et l'ordonnateur de la finance ne pourrait répondre de la balance entre la dépense et la recette. » Il est donc de nécessité absolue que le ministre des finances demeure seul juge des possibilités du Trésor, qu'il règle en maître les émissions de titres de paiement d'après la situation de ses encaisses. A cet effet, le ministre des finances demande, chaque mois, aux divers ministres, de fournir le relevé des dépenses probables de leur département pendant le mois suivant, afin d'en comparer le total à celui de ses propres ressources pour la même période¹.

¹ Décret du 31 mai 1862, art. 90. Le ministre des finances pourvoit à ce que toute ordonnance et tout mandat de paiement

Si de ce rapprochement ressort la possibilité de faire face aux échéances annoncées, il présente à la signature du chef du pouvoir exécutif un décret de distribution des fonds¹. D'une part, le décret de distribution mensuelle des fonds met le ministre des finances au courant des besoins périodiques de ses collègues ; d'autre part, il le met dans l'obligation de pourvoir, en temps et lieux, au paiement des dépenses dont il a approuvé la distribution : en temps et lieux, car les prévisions mensuelles des ministres spécifient, en plus de l'importance des sommes ordonnancées, les époques et les lieux de paiement. Conformément à ces indications, sont combinés les mouvements de fonds entre le Trésor central et les trésoriers généraux. Dès lors, les ordonnateurs pourront émettre en sécurité leurs ordonnances dans la limite autorisée, certains de voir ces titres intégralement payés là où leur assignation a été réclamée.

b) VISA PRÉALABLE DES ORDONNATEURS

Aucune ordonnance ministérielle n'a cours sans le visa préalable du ministre des fi-

qui n'excèdent pas les crédits législatifs soient acquittés dans les délais et dans les lieux déterminés par l'ordonnance.

¹ Décret du 31 mai 1862, art. 61 : Chaque mois, le ministre des finances propose au chef du pouvoir exécutif, d'après les demandes des autres ministres, la distribution des fonds dont ils peuvent disposer dans le mois suivant.

nances¹. Déjà, nous avons vu chaque ministre tenir pour lui-même une comptabilité des engagements et des ordonnancements de dépenses. D'ailleurs, la responsabilité ministérielle dresse ses perspectives comminatoires en cas d'infraction. Mais cela ne suffit pas et le ministre des finances doit, en dernier lieu, veiller lui-même à ce qu'aucune dépense ne puisse être effectuée sans crédit, ou avec des crédits autres que ceux de son chapitre.

Le ministre des finances, dans ce but, vise toutes les ordonnances émises par ses collègues.

Pour effectuer ce visa, il a commencé par récapituler le montant par chapitre, des crédits législatifs. Puis, aux éléments de ce tableau, constamment à jour, il compare successivement le montant des ordonnances émises par les ministres ordonnateurs, que ceux-ci doivent dès lors lui transmettre avant de les mettre en circulation. Les ordonnances du ministre des finances passent aussi au visa du mouvement des fonds, car le ministre, en tant qu'ordonnateur, remplit, vis-à-vis de lui-même, les mêmes attributions qu'à l'égard de ses collègues.

Si les ordonnances rentrent dans la limite des

¹ Décret du 31 mai 1862, art. 83. Toute ordonnance, pour être admise par le ministre des finances, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert et se limiter dans la distribution mensuelle des fonds.

crédits législatifs et des fixations du décret de distribution mensuelle des fonds, le ministre des finances les revêt de son visa. Si, au contraire, leur montant excède, sur un chapitre ou sur un autre, la mesure des autorisations législatives, le ministre ordonnateur est prévenu que cet excédent ne saurait être admis et qu'une loi de crédits supplémentaires devra éventuellement intervenir. De même, si les fixations du décret de distribution mensuelle des fonds sont dépassées, le surplus est rejeté au mois suivant.

Après avoir renvoyé à ses collègues les ordonnances qu'il a visées, le ministre des finances s'empresse d'en notifier le montant à chaque trésorier général, pour la partie payable dans son département. Ces extraits d'ordonnances, accompagnés d'une feuille d'autorisation de paiement, se nomment *crédits délégués*, et ils indiquent à chaque trésorier général dans quelle limite il doit maintenir ses paiements.

c) CONTROLE LOCAL DES PAYEURS

Enfin, le contrôle du ministre des finances sur les ordonnateurs entre dans sa troisième et dernière phase au moment où l'ordonnance est présentée à la Caisse du comptable chargé du paiement.

L'article 10 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 impose aux ordonnateurs l'obligation

d'accompagner leurs ordres de paiement des pièces démontrant la réalité et la légalité de la dette de l'État. Par ce moyen, l'exactitude des énonciations du titre de paiement est confirmée et l'agent payeur se trouve à même de constater que le service a été réellement fait au profit de l'État. Les caisses publiques ne doivent, en effet, s'ouvrir que pour éteindre une dette régulière de l'État¹. La désignation des pièces justificatives à produire n'est pas laissée à la discrétion des payeurs ; une nomenclature officielle spécifie, par ministère et par chef de dépenses, celles qui peuvent être exclusivement réclamées².

Ce contrôle des pièces justificatives tend à prévenir l'abus de ce qu'on nomme les *mandats fictifs*. Les mandats fictifs sont des mandats dont les énonciations falsifiées masquent la dépense réelle sous le libellé d'une autre dépense. « Ce procédé consiste à délivrer un mandat pour une dépense qui n'a pas été faite, ou pour une dépense autre que celle qui a été faite : il suppose un créancier imaginaire ou un créancier complaisant qui, associant sa complicité à celle de l'or-

¹ Décret du 31 mai 1862, art. 10. Aucun paiement ne peut être effectué qu'au véritable créancier de l'État justifiant de ses droits et pour l'*acquittement d'un service fait*.

² Décret du 31 mai 1862, art. 88. Les pièces justificatives, mentionnées aux articles 85 et 87, sont déterminées par nature de service, dans les nomenclatures arrêtées de concert, entre le ministre des finances et les ministres ordonnateurs.

donnateur, consent à exagérer une facture ou même à la dénaturer¹. »

Quand le payeur ne juge pas régulières les pièces qui lui sont présentées, s'il s'élève des doutes, par exemple, sur l'identité de la partie prenante, sur l'authenticité de la signature des autorités qui ont libellé le titre de paiement, lorsque certains chiffres de l'ordonnance ou du mandat ne concordent pas avec ceux des productions annexes, etc., le comptable s'abstient ; il ferme provisoirement sa caisse. Puis, conformément aux règlements, il prévient l'ordonnateur. L'ordonnateur peut alors, s'il le juge à propos, *requérir* le paiement, c'est-à-dire forcer le comptable à payer.

Le droit de réquisition, en conséquence, est « le droit conféré aux ordonnateurs d'exiger, dans certains cas, malgré le refus du payeur, le paiement des ordonnances ou mandats qu'ils ont délivrés ».

Le droit de réquisition serait abusif s'il intervenait arbitrairement. Que penser d'ordonnateurs s'arrogeant le droit d'ouvrir les caisses publiques, malgré les objections de leurs gardiens naturels ? Il faut répondre que le droit de réquisition, dont l'utilité est contestée², est, en

¹ Circulaire du ministre de l'intérieur du 25 mars 1872.

² Le système italien a remplacé le droit de réquisition par des dispositions plus rationnelles.

fait, d'une application si rare qu'il n'empêche pas le contrôle local des payeurs de constituer un élément très utile de contrôle du budget.

*2° Organisation du contrôle préalable
de l'ordonnancement*

Pratiquement, le contrôle préalable de l'ordonnancement est actionné par la *Direction du mouvement général des fonds*. Chargée de faire, sur toute l'étendue du territoire, l'application des ressources du Trésor aux dépenses régulièrement ordonnancées, la Direction du mouvement général des fonds, établie au ministère des finances, s'assure, au moyen d'écritures tenues à cet effet, que les demandes de crédits et les émissions d'ordonnances de paiement et de délégation émanant des différents départements ministériels ne dépassent pas les limites étroites posées par les lois de finances.

On a vu précédemment que le décret de distribution mensuelle des fonds répartissait entre les divers ministères les fonds nécessaires à leurs services pendant le mois suivant. Pour s'assurer que les ordonnances délivrées par les différents ministères restent dans les limites fixées par le décret, la Direction du mouvement général des fonds centralise toutes les ordonnances délivrées par les ministres, les rapproche de

l'état des crédits et des dépenses prévues pour le mois et constate par son *visa*, avant de les mettre en paiement, si elles portent ou non sur des crédits régulièrement ouverts et sur des sommes encore à la disposition des ministres ordonnateurs. Le contrôle exercé sur ce point par la direction du mouvement des fonds a donc pour objet, non seulement d'éviter des ordonnancements irréguliers, mais encore de dégager la responsabilité des comptables, pour lesquels l'absence de crédit équivaut à l'absence de fonds. Le *visa* dont elle revêt le titre destiné à l'acquittement de la dépense emporte, pour le comptable, attestation que le crédit existe et autorisation de sortir les deniers de sa caisse.

Pour exécuter ce service, la Direction du mouvement général des fonds tient constamment à jour des *carnets* faisant ressortir, par chapitre du budget, le montant des crédits ouverts. Au fur et à mesure de leur émission, les ordonnances ministérielles sont enregistrées sur ces carnets, de sorte qu'à tout instant le solde disponible des crédits se dégage de lui-même. Au moyen de cet état de situation, le ministre des finances peut reconnaître immédiatement, d'un seul coup d'œil, si les ordonnances que ses collègues lui adressent à fin de paiement portent sur un crédit régulièrement ouvert, ne dépassent pas la limite de ce crédit et,

en outre, se renferment dans la mesure de la distribution mensuelle des fonds. Que l'une ou l'autre de ces conditions fasse défaut, la Direction du mouvement des fonds refuse son *visa*, et ce refus oppose à la mise en paiement de l'ordonnance un obstacle absolu.

Il est de principe, en effet, qu'aucune ordonnance ministérielle ne peut suivre son cours sans avoir été, au préalable, visée par le service du mouvement des fonds.

Le contrôle exercé par le Mouvement des fonds sur l'ordonnancement des dépenses affecte donc, au plus haut point, un caractère préalable, puisqu'il dépend de ce service de frapper de *veto* toute ordonnance.

§ 2. Contrôle préventif des engagements de dépenses

1° Nécessité d'un contrôle préventif des engagements de dépenses

Vainement assurerait-on le contrôle de l'ordonnancement si les ordonnateurs pouvaient, de leur propre initiative, et sans avoir à subir l'épreuve d'une critique préalable, engager des dépenses non prévues par le budget. En effet, à l'époque où les ordonnances sont soumises au visa de la Direction du mouvement général des fonds, on n'est plus libre d'ajourner ou de

réduire une dépense d'ores et déjà irrévocablement engagée. Le Parlement mis en présence d'une dépense créée en dehors de ses prévisions a, pour ainsi dire, la main forcée ; il ratifie presque toujours le fait accompli.

Il ne suffit donc pas de surveiller l'émission des ordonnances ; le contrôle doit remonter plus haut, jusqu'à la source de la dépense, jusqu'aux actes, devis, adjudications, cahiers des charges, marchés, d'où procèdera le droit du créancier et dont l'exécution, plus ou moins lointaine, aura pour effet d'engager les dépenses de l'État.

Ce contrôle est si essentiel qu'il attire aujourd'hui l'attention des hommes d'État de tous les pays. Son introduction en France a été laborieuse. Les lois du 13 novembre 1849 et du 16 mai 1856, les décrets du 1^{er} décembre 1861 et du 1^{er} avril 1871 qui en posaient le principe restèrent sans efficacité. Dans son rapport sur le règlement de l'exercice 1882 ¹, M. Félix Faure signala cette regrettable lacune et la loi du 26 décembre 1890 lui donna satisfaction, en créant dans chaque ministère une comptabilité des dépenses engagées ².

¹ *Journal Officiel* du 30 avril 1890, annexe n° 408, p. 409.

² Loi du 26 décembre 1890, art. 59. Dans chaque ministère, il sera tenu une comptabilité des dépenses engagées. Les résultats de cette comptabilité seront fournis mensuellement à la Direction générale de la Comptabilité publique.

2^o *Exposé du système*

Le système de contrôle des engagements de dépenses se rapproche du système suivi pour le contrôle des ordonnancements de dépenses. Il repose sur le principe que toute dépense n'ayant pas le caractère de charge obligatoire et permanente doit, *avant d'être engagée*, c'est-à-dire avant de recevoir un commencement d'exécution, *être soumise au visa préventif du contrôle* institué à cet effet auprès de chaque ministère ordonnateur.

Ce n'est point à un délégué du Parlement, comme en Angleterre, ou à la Cour des Comptes comme en Italie et en Belgique, qu'est remis l'exercice de ce visa préalable. Le contrôleur est un simple fonctionnaire de l'ordre administratif, directeur ou chef de bureau, placé sous l'autorité du ministre dont il doit viser et enregistrer les autorisations d'engagement.

Avant d'être soumises à l'approbation du ministre compétent, les propositions de nature à engager des dépenses nouvelles doivent être communiquées au chef de service du contrôle. Le contrôleur n'a point à émettre un avis sur l'utilité ou la convenance de l'opération ; il n'examine le projet qu'au point de vue budgétaire ; son opposition ne saurait être motivée que sur l'erreur matérielle des évaluations, l'absence

de crédits disponibles ou l'inexactitude de l'imputation indiquée. Si tout lui paraît régulier à cet égard, il revêt de son visa la proposition, qui est, dès lors, en état d'être présentée à la signature du Ministre.

Le Contrôleur adjoint à chaque département ministériel ne pourrait guère remplir son office en pleine connaissance de cause, s'il n'avait le moyen de suivre la progression des engagements de dépenses et d'en confronter journellement les résultats avec les chiffres du budget. C'est pourquoi le décret du 14 mars 1893 institue, parallèlement au contrôle préventif, une comptabilité des dépenses engagées, faisant ressortir d'une manière permanente la situation des crédits.

Cette comptabilité a pour base la tenue, dans chaque ministère, d'un *Carnet des dépenses engagées*, opposant, dans une forme synoptique, les engagements aux crédits. Ce carnet est divisé par chapitres et articles du budget. Le Contrôleur y enregistre non seulement les dépenses directement autorisées par le ministre, mais encore celles qui sont engagées, soit par les Directeurs généraux des Administrations centrales, soit par les chefs de service dans ces départements. Les dépenses permanentes, par exemple celles du personnel administratif, sont censées engagées dès l'ouverture de l'exercice et figurent comme telles au carnet dès le mois de janvier. Quant aux

dépenses éventuelles, entre autres celles qui procèdent d'une adjudication, d'un marché, d'une commande, d'une allocation de secours, d'un remboursement de taxes perçues en trop, elles n'entrent dans la comptabilité du carnet que successivement, à l'époque où elles prennent naissance. Toutefois, elles sont évaluées pour ordre dès le début de l'exercice, d'après la moyenne des trois années précédentes, et cette évaluation, forcément approximative et sujette à correction, est mentionnée dans une des premières colonnes du carnet.

Pour obtenir la centralisation exacte des engagements de dépenses au contrôle de chaque ministère et assurer la mise à jour du carnet, les Directeurs généraux et départementaux tiennent des carnets auxiliaires, sur lesquels ils inscrivent les dépenses qu'ils peuvent engager directement. Un relevé de ces carnets est dressé au contrôle du ministère par les Directeurs généraux, au fur et à mesure des dépenses qu'ils autorisent, et par les chefs de service départementaux au commencement de chaque mois. Grâce à cette combinaison, le carnet central du contrôle offre, à tout instant, le tableau fidèle des engagements de dépenses pour l'ensemble du ministère et permet de surveiller de près l'emploi des crédits.

*3° Coopération du ministère des finances au contrôle
des engagements*

Le contrôle dont nous analysons le fonctionnement ne relève point de l'autorité du ministre des finances ; il en est tout à fait indépendant et relève de chaque ministre.

Mais, si le département des finances n'a pas à intervenir pour donner l'investiture aux contrôleurs des autres ministères, il n'en est pas moins appelé à exercer sa surveillance sur la marche des engagements. Le 25 de chaque mois, les ministres adressent à leur collègue des finances un état présentant, par chapitres du budget, la situation des crédits et des dépenses engagées à la fin du mois précédent. Centralisés à la Direction générale de la comptabilité publique, ces relevés placent d'une manière permanente, sous les yeux du ministre des finances, la synthèse de tous les faits de nature à exercer une répercussion quelconque sur le budget en cours d'exécution et sur le budget à venir.

4° Surveillance du Parlement

Aux termes de l'article 52 de la loi de finances du 28 décembre 1895, le Gouvernement doit faire distribuer aux Chambres, en même temps que le projet de budget, l'état de la situation des dépenses engagées au 31 décembre précédent.

La connaissance exacte des dépenses qui viennent d'être effectuées constitue la base des prévisions à inscrire dans le budget en préparation. Le Parlement est ainsi mis en mesure de prévoir les nécessités auxquelles il faudra satisfaire plus ou moins prochainement; il peut soumettre à une critique plus éclairée et plus sévère les demandes de crédits additionnels; il est aussi mieux à même d'assurer la sincérité du budget et de réagir contre la regrettable tendance des Administrations à opérer des abus sur les crédits évaluatifs ou limitatifs qui leur ont été alloués. Les crédits évaluatifs sont ceux dont le cours de l'exécution du budget se chargera de déterminer l'importance exacte. Leur chiffre définitif dépend de certains faits dont l'accomplissement ne devient connu d'une manière précise qu'en fin d'exercice. Les préparateurs du budget ne font donc que les évaluer. Les autres crédits sont dits limitatifs, c'est-à-dire qu'ils demeurent toujours strictement renfermés dans les limites tracées par le Parlement. Suivant qu'il s'agit de l'une ou de l'autre sorte de crédits, les tentatives d'abus diffèrent. En ce qui concerne les crédits évaluatifs d'abord, la tendance consiste non pas à enfler les évaluations budgétaires, mais, au contraire, à les réduire. Pour satisfaire aux nécessités de l'équilibre, les préparateurs

du budget seront tentés d'inscrire les moindres chiffres possibles. Que leur importe une insuffisance de dotation dans le projet primitif ? Si les chiffres votés pour un service ne suffisent pas à payer les salaires dus à ces agents jusqu'à la fin de l'année, il faudra bien que des crédits additionnels interviennent en temps utile. Aussi les Commissions du budget, soucieuses de bien remplir leur rôle, ont souvent relevé spontanément les chiffres des crédits que le Gouvernement s'obstinait à réduire malgré des précédents trop manifestes.

Une politique toute différente s'impose à l'égard des crédits limitatifs dont l'exagération abusive dans les budgets primitifs doit, au contraire, être combattue. En effet, le gouvernement sait bien qu'en général les crédits limitatifs proposés par lui pour frais de bureau, dépenses du matériel, traitements du personnel, secours, souscriptions, fonds secrets, etc., constitueront, une fois votés, le maximum de ce qu'il pourra dépenser ; peut-être encore des suppléments pourront-ils être demandés plus tard ; mais de telles demandes risqueront d'échouer ou bien exigeront, pour réussir, des démarches, des sollicitations, des justifications exceptionnelles. Le Gouvernement, en matière de crédits limitatifs, se trouve donc naturellement porté à réclamer du premier coup un gros chiffre, le plus gros

chiffre possible. Par suite, les Commissions législatives, de leur côté, doivent, dès l'abord, considérer ces demandes sous l'aspect de leur exagération probable, et rechercher s'il n'y a pas lieu d'en réduire les chiffres.

Il ne faudrait cependant pas attribuer à cette distinction des crédits évaluatifs et limitatifs un caractère absolu. La dépense représente toujours plus ou moins un acte laissé à l'arbitraire de ceux qui l'effectuent. Les Commissions auront beau être économes et limiter strictement leurs chiffres, elles ne contraindront jamais le Gouvernement à l'économie, si celui-ci ne s'y prête de bonne grâce.

CHAPITRE III

Contrôle à posteriori

A la manière des anciens Égyptiens, le budget est solennellement jugé après sa mort. Une fois les services budgétaires exécutés, rien n'est plus naturel que de faire rendre leurs comptes aux agents qui ont concouru à cette exécution, soit en ordonnant la dépense, soit en effectuant le paiement. La réunion de ces deux pouvoirs dans les mêmes mains aurait pu donner lieu aux plus graves abus ; aussi est-ce un principe consacré par la législation financière que les fonctions d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable ¹.

A cette opposition des attributions de l'ordonnateur et du comptable correspond une différence non moins profonde dans le mode d'action des deux contrôles.

Vis-à-vis des comptables, le contrôle est

¹ Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 17.

Loi belge du 15 mai 1846, art. 7.

Règlement italien du 17 février 1884, art. 68.

surtout répressif ; il se manifeste par la critique de leurs états de situation et l'apurement de leurs comptes annuels. Assurément, la surveillance étroite qui les enserre, les inspections périodiques auxquelles ils sont soumis, ont une vertu préventive appréciable. La crainte des vérifications inopinées exerce, dans cet ordre d'idées, une salubre influence. Il n'en est pas moins vrai que ces mesures sont répressives par leur mode d'action. Leur objectif immédiat est de constater la régularité des recettes et des paiements, l'exactitude de la caisse, la sincérité des écritures. Elles ne peuvent donc atteindre que des faits accomplis.

Au contraire, dans ses rapports avec les ordonnateurs, le contrôle doit être à la fois préalable et postérieur aux opérations de ces agents. Le premier de ces caractères tend même à prédominer aujourd'hui. Rien de plus délicat, en effet, que de mettre en jeu la responsabilité des ordonnateurs. L'expérience a démontré, en France comme ailleurs, le peu d'efficacité des sanctions édictées contre les ministres pour la garantie du budget¹. Aussi s'attache-t-on de plus en plus à alléger la tâche du contrôle répressif, par une forte organisation préventive permettant d'arrêter les irrégularités à leur source.

¹ Voir *infra* notre étude de la responsabilité ministérielle.

§ 1. Contrôle des comptables

1^o Contrôle administratif

Le contrôle administratif est fortement constitué. Aucune précaution n'y est épargnée pour assurer la stricte surveillance de la gestion des receveurs et des payeurs. A la fois local et central, notre système permet, suivant l'expression de M. Boulanger, « d'apercevoir le denier sortant de la poche du contribuable, de le suivre dans la caisse du préposé et dans les mains du créancier de l'État ».

Les comptables sont, tout d'abord, soumis, au cours même de leur gestion, à une série de contrôles et de vérifications exercés par des agents spéciaux ou par leurs supérieurs hiérarchiques.

A l'égard du caissier payeur central du Trésor public, ce contrôle administratif est permanent. Depuis le déficit Kessner, un chef de service, ayant le titre de Contrôleur central, est chargé de vérifier et d'enregistrer contradictoirement les recettes et les dépenses effectuées à Paris par la Caisse du Trésor. Aux termes de la loi du 24 avril 1833, les récépissés de versement délivrés par le Caissier payeur central doivent être visés par un agent du contrôle, placé à cet effet auprès de chacun des guichets de la Caisse. Ce

n'est point là une formalité purement administrative. La partie versante est directement intéressée à son exacte observation. Les récépissés non revêtus du visa du contrôle sont, en effet, dépourvus de force libératoire, et le débiteur du Trésor est tenu, en cas de détournement des fonds par le comptable, de payer une seconde fois¹. Avec cette sanction énergique, il n'est pas à craindre que la mesure de contrôle édictée par la loi de 1833 reste lettre morte.

Le contrôle permanent fonctionne dans des conditions différentes pour les trésoriers généraux et les receveurs particuliers des finances. Depuis le 1^{er} janvier 1897², les récépissés délivrés par les trésoriers généraux et les receveurs particuliers des finances ne sont plus soumis à la formalité du visa; ils sont libératoires et forment titre contre le trésor, à la seule condition d'être détachés d'une formule à talon.

Toutefois, pour remplacer le mode de contrôle, ainsi que les garanties que la loi du 24 avril 1833 avait eu pour but d'instituer, il a paru nécessaire d'adopter un ensemble de mesures qui ont fait l'objet d'une circulaire du Directeur général de la comptabilité publique, en date du 26 décembre 1896.

Aux termes de cette circulaire, les formules

¹ Cass. req. 24 décembre 1879, D. P. 80, 1, 204.

² Loi du 24 décembre 1896, art. 11.

de récépissés à talon seront désormais fournies exclusivement aux comptables, et à leurs frais, par les soins de la Direction générale de la Comptabilité publique, elles seront numérotées à l'avance et réunies en carnets qui comprendront chacun 250 formules. Les récépissés comporteront quatre types distincts, correspondant chacun à une catégorie de recettes déterminées, avec une série propre de numéros d'ordre.

Ainsi, les récépissés pour versements des receveurs des régies financières sont numérotés à partir du numéro 10.001 (papier rose).

La formule de récépissés, série B (modèle n° 3), destinée à constater les versements aux receveurs des finances des produits recouvrés par les receveurs des revenus indirects, comprend l'énumération des régies financières. (Enregistrement et Domaines. — Douanes. — Contributions indirectes. — Postes et télégraphes).

Les receveurs des finances doivent, en délivrant un récépissé de cette nature, effacer à la main, dans le corps de la formule, celles des mentions imprimées qui ne se rapportent pas au versement effectué.

Pour assurer le contrôle des recettes de l'espèce, les trésoriers généraux doivent établir tous les mois un relevé des versements effectués par les receveurs de chaque régie financière (modèle n° 4); ces relevés, certifiés exacts par les directeurs des

MOD. N° 3.
Récépissé série B.
CIRCULAIRE
du 26 décembre 1896, 2 V.

RÉCÉPISSÉ N°
pour versement
des Receveurs des Régies financières

DÉPARTEMENT d.....	BORDEREAU
ARRONDISSEMENT d.....	Numéraire..... F.
	Pièces de dépenses.....
	TOTAL..... F.

Je, soussigné, Receveur des finances, reconnais avoir reçu de M
Receveur { *des Contributions indirectes à*
de l'Enregistrement à
des Postes et des Télégraphes à
la somme de

dans les valeurs et sur le produit ci-dessus désignés.
LOI DU 24 DÉCEMBRE 1896

Ce 189
Le Receveur des Finances,

Tout versement en numéraire ou autres va-
leurs, fait aux caisses du caissier-payeur cen-
tral, à Paris, et à celles des trésoriers-payeurs
généraux et des receveurs particuliers, des
finances, pour un service public, donnera lieu à
la délivrance immédiate d'un récépissé.
Ce récépissé, pour être libératoire et former
titre contre le Trésor, devra être détaché d'une
formule à talon.

RECEVEURS RÉGIES FINANCES

TALON DE RÉCÉPISSÉ N°
pour versement
des Receveurs des Régies financières

DÉPARTEMENT D.....	BORDEREAU
Arrondissement d.....	Numéraire.....
	Pièces de dépenses.....
	TOTAL.....

Versé au Receveur des Finances par M
Receveur { *des Contributions indirectes à*
des Douanes à
de l'Enregistrement à
des Postes et des Télégraphes à
la somme de

dans les valeurs et sur le produit ci-dessus désignés.

Ce 189
Le Receveur des Finances,

Cachet
de la Recette
des
Finances



MODÈLE N° 4

MOIS D

Circulaire

DÉPARTEMENT

du 26 décembre 1896

d

§ V.

VERSEMENTS EFFECTUÉS PAR LES RECEVEURS
DE L'ADMINISTRATION DE

Versements constatés dans les écritures de la
trésorerie générale à la date du
Montant de l'état fourni par le Directeur de
l'Administration d

Différence aux écritures de la { En plus....
trésorerie générale { En moins..

EXPLICATION DE LA DIFFÉRENCE

Le 189 ..

Le Trésorier-Payeur général,

CERTIFIÉ EXACT :

Le Directeur d

Administrations intéressées, sont transmis à la Direction générale de la Comptabilité publique dans les quinze premiers jours du mois suivant.

A l'égard des préposés des Régies financières et des autres comptables que la loi du 24 avril 1833 laisse en dehors de son action, il s'en faut que le contrôle administratif soit désarmé. Tous ces agents sont soumis, au cours même de leur gestion, aux vérifications de leurs chefs hiérarchiques : sur les percepteurs, par les receveurs de finances et les trésoriers généraux ; sur les receveurs des Régies financières, par les Inspecteurs, Sous-inspecteurs ou Contrôleurs de ces administrations.

Par ces vérifications, qui saisissent pour ainsi dire sur le vif les opérations des préposés, le contrôle administratif exerce une action à la fois répressive et préventive ; il tient constamment les comptables en haleine, en rappelant ceux qui seraient tentés de les oublier au sentiment de leurs devoirs envers le public et le Trésor.

Ce n'est pas seulement par des vérifications locales que se traduit le contrôle administratif exercé sur les comptables ; il résulte aussi de la centralisation, à la Direction de la Comptabilité publique, des écritures mensuelles de ces agents. Chaque mois, les receveurs et les payeurs arrêtent leurs opérations et en adressent le

résumé ou bordereau à la Direction de la Comptabilité, directement ou par l'intermédiaire du chef de service départemental. Ces états de situation, appuyés de pièces justificatives, sont soumis, dans les bureaux de la Comptabilité, à une critique attentive. On y examine, au moyen d'un pointage minutieux, tous les faits de paiement, au triple point de vue de la constatation du droit des créanciers, de l'exactitude de la liquidation, de la régularité de l'ordonnance et du paiement. Les pièces de dépenses dont cet examen révèle l'irrégularité ou l'insuffisance sont rejetées et renvoyées aux intéressés, à fin de régularisation.

Par cette centralisation et cette discussion sur pièces de toutes les opérations des comptables, l'Administration supérieure exerce déjà une surveillance efficace sur la gestion de ses agents. Elle coopère au contrôle à un autre point de vue, en mettant les comptes de gestion des payeurs en état d'être soumis au jugement de la Cour des Comptes. Avant d'être produits à la Cour, les comptes de gestion des comptables du Trésor sont soumis, dans les bureaux de la Direction de la Comptabilité publique, à un examen préalable. On recherche notamment si les résultats de ces comptes concordent avec les écritures tenues au ministère, si le dossier des pièces justificatives est au complet, si les paiements cor-

respondent aux crédits délégués. Lorsque l'Administration lui a ainsi préparé la voie, le contrôle judiciaire peut être commencé.

2° Contrôle judiciaire

Les comptes de gestion annuelle des comptables et leurs pièces justificatives sont enregistrés au greffe de la Cour des Comptes et distribués par le premier président entre les Conseillers référendaires. Ces comptes présentent la situation des comptables à l'ouverture et à la fin de la gestion, ainsi que le mouvement des recettes et des dépenses effectuées dans l'intervalle ; les opérations afférentes à l'exercice expiré sont mises à part de celles qui concernent l'exercice en cours. Les référendaires, aidés par les auditeurs, reprennent en sous-œuvre l'examen individuel de chaque compte. Ils scrutent un à un les faits de caisse ; vérifient si les préposés ont recouvré, dans le délai voulu, la totalité des recettes ; recherchent si les dépenses sont suffisamment justifiées, si la liquidation en est exacte, si elles ont eu lieu en vertu d'une ordonnance ou d'un mandat régulier, si elles ont été exactement imputées sur les crédits, si la quittance du créancier de l'État est valable et de nature à libérer définitivement le Trésor. Ordonnances et mandats, mémoires, décomptes, marchés, factures, reçus des parties

prenantes, il n'est pas une seule de ces pièces justificatives de la recette et de la dépense qui ne soit examinée à fond et soumise à une critique particulière. Le référendaire constate le résultat de cette investigation dans un rapport qui est contrôlé et présenté à l'une des Chambres de la Cour par un conseiller maître.

Au vu de ce rapport, la Chambre statue sur le compte qui lui est déféré. Son arrêt prononce la décharge du comptable, s'il est déclaré quitte ou en avance, et le condamne à solder son débet, s'il est constitué reliquataire. Le premier arrêt rendu sur un compte est *provisoire* ; après l'expiration d'un certain délai, accordé au comptable pour produire les justifications nécessaires, intervient l'arrêt *définitif*.

Deux voies de recours sont ouvertes contre les arrêts définitifs de la Cour : le recours en Cassation au Conseil d'État, pour violation des formes de la loi, et le recours en révision devant la Chambre même qui a rendu l'arrêt, pour erreurs, omissions, doubles ou faux emplois.

Le recouvrement des débetes a lieu à la diligence de l'agent judiciaire du Trésor ; au cas de faux et de concussion, la juridiction des tribunaux ordinaires est mise en mouvement par le ministre de la justice.

Tel est le système suivi pour le contrôle des comptables. Exercé, au cours même de la gestion

du préposé, par l'Administration supérieure, ce contrôle a pour terme l'arrêt du tribunal des comptes. Le jugement de la Cour, qui porte sur la gestion individuelle de chaque comptable, est autre chose qu'une simple formalité d'homologation ; c'est une véritable décision de justice, qui met en jeu, de la manière la plus efficace, la responsabilité pécuniaire des agents. Tant qu'il n'a pas obtenu son quitus, en vertu d'un arrêt libératoire de la Cour des comptes, le comptable reste sous le coup de l'hypothèque légale et du privilège qui frappent ses biens ; il ne peut dégager son cautionnement.

Les comptables sont responsables personnellement et pécuniairement de l'intégrité de leur gestion. 1° Au point de vue de la *recette*, ils répondent pécuniairement des deniers encaissés et du recouvrement des *droits constatés* dont ils ont pris charge¹. 2° Au point de vue du *paiement*, les préposés sont responsables de la régularité des pièces justificatives de la dépense et de la validité de l'acquit donné devant eux par la partie prenante². Ainsi, un mandat payé sur de fausses signatures de créanciers doit rester à la charge du comptable qui a fait ce paiement.

Les trésoriers payeurs généraux répondent de la gestion des receveurs particuliers et des per-

¹ Décret du 31 mai 1862, art. 320 et 324.

² *Ibid.*, art. 363.

cepteurs du département ; les receveurs particuliers, de celle des percepteurs de leur arrondissement. Les autres comptables principaux (entre autres ceux des Régies) répondent de celles des opérations de leurs subordonnés qu'ils ont rattachées à leur gestion¹.

Un cautionnement en numéraire garantit la gestion du comptable². Le trésor a en outre : 1° Un privilège sur les biens meubles du comptable et sur les immeubles acquis par lui, à titre onéreux, depuis sa nomination ; 2° Une hypothèque légale sur les immeubles appartenant au comptable avant sa nomination ou qu'il a acquis, postérieurement à cette date, autrement qu'à titre onéreux.

Cette responsabilité constitue pour l'État une très ferme garantie. Pour le comptable, elle est une menace permanente, puisqu'il sait qu'il ne pourra pas sortir de ses fonctions sans un jugement d'où dépendent sa fortune et son honneur. C'est grâce à cette sanction que notre système de contrôle permet de suivre, à un centime près, l'emploi des deniers publics, et que les intérêts du Trésor sont pleinement sauvegardés.

¹ Décret du 31 mai 1862, art. 322.

² Loi du 28 avril 1816, art. 96 et 98.

§ 2. Contrôle des ordonnateurs

Tandis que le contrôle des comptes sert à assurer la régularité des paiements, à fixer la situation des payeurs du Trésor et à mettre en jeu la responsabilité pécuniaire de ceux qui n'ont pas rempli fidèlement leur mission, le contrôle des ordonnateurs n'a d'autre utilité que de protéger l'équilibre budgétaire contre les prodigalités des services ministériels.

Nous savons que les ordonnateurs sont soumis à un contrôle *à priori* qui porte, pendant la période d'exécution du budget, sur les ordonnances de paiement et sur les engagements de dépenses. Il nous reste à étudier le contrôle auquel sont soumis les ordonnateurs après la clôture de l'exercice.

Le contrôle *à posteriori* des ordonnateurs est successivement judiciaire et législatif.

1° Contrôle judiciaire

Le contrôle de la Cour des Comptes sur les ordonnateurs se manifeste sous un double aspect : par les déclarations de conformité et par le rapport annuel.

I. Déclarations de conformité

Aux termes d'une ordonnance du 9 juillet 1826, tout changement d'imputation apporté après

coup dans les faits de recette et de dépense doit être annuellement mis sous les yeux des magistrats, au moyen d'un « résumé général des virements des comptes », dressé et certifié, sous sa responsabilité, par un agent spécial.

C'est en scrutant une à une les millions de pièces comptables qui, tous les ans, sont soumises à son jugement et en rapprochant de l'intitulé des ordonnances ou mandats les documents qui les justifient, que la Cour des comptes peut se mettre en mesure de prouver au Parlement la sincérité de la gestion des ministres ordonnateurs. Le résultat de cette comparaison entre les écritures des comptables et celles des ordonnateurs fait l'objet des *déclarations générales de conformité* prononcées, chaque année, en audience solennelle et publique, toutes Chambres réunies.

Ces déclarations sont au nombre de deux : l'une est relative aux opérations de *l'année*, l'autre, à celles de *l'exercice*. La première correspond au Compte général des finances; la seconde, aux Comptes des ministres ordonnateurs.

La déclaration générale d'année, qui précède de quelques mois la déclaration sur l'exercice, a pour but de constater que le *Compte général des finances*, qui doit accompagner le projet de loi de règlement, concorde, en recette et en dépense,

avec les résultats des arrêts de la Cour sur les comptes individuels de ses justiciables.

Par sa déclaration générale d'exercice, la Cour atteste qu'il y a conformité entre ces mêmes arrêts et les opérations consignées dans les comptes d'exercice des ministres ordonnateurs. Cette seconde déclaration règle définitivement la situation de l'exercice, que la première ne dégageait que provisoirement.

Il serait, on le conçoit, presque matériellement impossible de comparer en bloc et directement le résultat général des arrêts rendus sur les gestions des comptables avec l'ensemble des faits exprimés dans les comptes des ordonnateurs. Pour obvier à cette difficulté et permettre à la Cour de mener plus rapidement à bien le travail de comparaison auquel elle doit se livrer, quand elle prépare ses déclarations générales de conformité, le Ministre des finances fait dresser, pour l'année comme pour l'exercice, des résumés généraux qui reproduisent, *par classes de comptables*, avec les divisions par chapitres des comptes ministériels, les opérations effectuées. Il les remet à la Cour, avec des tableaux récapitulatifs, où les recettes et les dépenses publiques comprises dans les résumés généraux sont comparées avec les résultats des comptes des ministres.

A l'aide de ces documents, la Cour des Comptes, après avoir reconnu l'exactitude des

totaux partiels afférents à chaque ordre de comptables, division qui correspond à son propre mode de travail, peut désormais, de proche en proche, aboutir sûrement au total général, but de son contrôle définitif. Elle commence par s'assurer de la concordance de ses arrêts sur les comptes individuels avec les résumés généraux où les dépenses sont groupées par natures de comptabilités : une déclaration *spéciale* de conformité, rendue pour chaque résumé général par la Chambre compétente, atteste cet accord. Lorsque toutes les branches de comptables, entre lesquelles se répartissent les opérations de l'exercice ou de l'année, ont donné lieu à cette déclaration spéciale de conformité, il ne reste plus qu'à réunir ces déclarations partielles et à en comparer le résultat avec celui des comptes d'exercice publiés par les Ministres.

Un conseiller référendaire est chargé de ce travail de synthèse. Il l'effectue en rapprochant le tableau comparatif des déclarations partielles rendues sur chaque résumé. Puis, sur son rapport, la Cour, réunie en audience solennelle, prononce sa déclaration générale de conformité, attestant publiquement que les opérations de recette et de dépense comprises dans les comptes des ministres, pour l'exercice soumis à son examen, concordent avec les résultats de ses arrêts sur les comptes des agents du Trésor.

Les deux déclarations générales d'année et d'exercice sont imprimées et distribuées aux Chambres à une époque aussi rapprochée que possible de l'ouverture de chaque session¹. C'est dans les tableaux joints à la déclaration d'exercice que sont relevées les infractions d'ordre budgétaire n'engageant pas la responsabilité des comptables et impliquant, au contraire, celle des ordonnateurs.

Dans quel délai la Cour des Comptes doit-elle donner ses déclarations de conformité ? D'abord fixé au 1^{er} septembre de l'année consécutive à la clôture de l'exercice, ce délai a été ramené au 1^{er} mai par la loi du 25 janvier 1889 relative à l'exercice financier². La Cour n'étant saisie de l'examen des gestions individuelles des comptables qu'après la clôture des paiements de l'exercice, c'est donc un espace d'un an qui lui est donné pour faire ses vérifications. La Cour des Comptes a toujours eu à cœur de ne pas

¹ Ordonnance du 9 juillet 1826, art. 9. La Cour des Comptes remet au ministre des finances les déclarations de conformité, à une époque assez rapprochée de l'ouverture de chaque session des Chambres, pour que l'exactitude du dernier règlement du budget ait pu être confirmée avant qu'il ait été statué sur les résultats du nouveau règlement proposé pour l'exercice suivant.

² Art. 7. — Avant le 1^{er} mai de l'année qui suit la clôture de l'exercice expiré, la Cour des Comptes remet au ministre des finances la déclaration générale de conformité relative à cet exercice, pour qu'elle soit imprimée et distribuée au Sénat et à la Chambre des Députés.

laisser périlcliter les traditions d'activité et d'exactitude dont elle s'honore à bon droit.

II. Rapport annuel

La déclaration générale d'exercice n'est pas le seul acte par lequel se manifeste le contrôle de la Cour des Comptes à l'égard des ordonnateurs; elle est suivie à brève échéance d'un rapport au chef de l'État sur les opérations de recettes et de dépenses accomplies pendant le dernier exercice¹. Ce rapport est préparé par un Comité spécial formé chaque année par le premier président et composé des présidents, du procureur général et de trois conseillers maîtres. Les éléments consistent dans les observations présentées par les conseillers référendaires, résultant de la comparaison de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits. La rédaction est ensuite discutée, délibérée et arrêtée en chambre du Conseil, en présence du procureur général. Rien de ce qui intéresse le contrôle n'est laissé dans l'ombre. Les deux déclarations générales de conformité y sont reproduites avec leurs annexes. Mais la partie la

¹ Ordonnance de Philippe V le Long, du 13 juillet 1318 : « Nous avons ardessé que nous voirons chascun an nostre État une fois par les gens de nos comptes. » Cette ordonnance a été confirmée par le Sénatus-consulte du 28 floréal an XII, les lois du 27 juin 1819 et du 21 avril 1832, l'arrêté du 21 novembre 1848 et le décret du 31 mai 1862, art. 446 et 447.

plus intéressante de ce document est, après le tableau des infractions budgétaires, le rapport proprement dit, où, avec l'impartialité et l'indépendance qui sont dans ses traditions, la Cour formule ses observations et ses critiques sur la gestion des finances de l'État. C'est là qu'elle dénonce les abus et les erreurs¹, sans passion, mais sans faiblesse, indiquant les améliorations désirables, appelant l'attention du Parlement sur ses « vues d'accélération et de réforme ».

Le rapport de la Cour est communiqué aux ministères ; il n'est en état d'être distribué au Parlement que lorsque les Administrations touchées par ses critiques l'ont annoté de leurs réponses. L'article 447 du décret du 31 mai 1862² ordonne l'adjonction de ces réponses au rapport de la Cour. Elles sont imprimées dans la seconde partie du volume. Par les retards qu'il entraîne, ce mode de procéder n'est pas sans entraver l'action régulière du contrôle législatif.

Quelle que soit, en effet, la diligence de la Cour, si les réponses des ministres à ses observations sont différées, la communication de ses travaux

¹ Le discours du procureur général Renaud, prononcé à l'audience solennelle du 16 octobre 1888, récapitule les exemples de l'heureuse influence des observations de la Cour des Comptes depuis 1870.

² Art. 447. Ce rapport est imprimé et distribué au Sénat et au Corps législatif en même temps que les *éclaircissements* fournis par les ministères.

aux deux Chambres reste, par là même, en suspens. Or, il est essentiel que le Parlement soit saisi, à une époque presque contemporaine des faits, des documents dans lesquels se résument les opérations du contrôle budgétaire.

Pour prévenir les atermoiements des services intéressés à faire traîner les choses en longueur, la loi du 14 avril 1896 ¹, renchérissant sur les dispositions de l'article 7 de la loi du 25 janvier 1889, porte que la distribution aux Chambres de la déclaration de conformité et du rapport public de la Cour sera faite avant le 1^{er} novembre. Le rapport du tribunal des Comptes étant terminé dans le courant de mai, il en résulte que le délai dans lequel les différents ministères doivent fournir leurs explications se trouve aujourd'hui ramené à six mois environ.

2° Contrôle législatif

« Si dans un État libre, a dit Montesquieu, la puissance législative ne doit pas arrêter la puissance exécutive, elle a droit et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites sont exécutées ². »

¹ L'art. 7 de la loi du 25 janvier 1889 est ainsi complété : « La distribution de cette déclaration avec le rapport qui l'accompagne sera faite avant le 1^{er} novembre suivant. »

² *Esprit des lois*, l. XI, ch. VI. Cf. *Déclaration des droits*, art. 14. Tous les citoyens ont droit de contrôler par eux-mêmes

Le souverain juge de l'usage de la fortune publique, c'est donc le Parlement, à qui échoit la tâche, après le vote des crédits, d'en consacrer définitivement l'emploi.

Éclairé par les déclarations de conformité sur les irrégularités signalées dans les comptabilités et, par le rapport annuel de la Cour des Comptes, sur les abus échappés à la vigilance de l'administration, le pouvoir législatif est désormais à même de s'assurer si la voie tracée par la loi de finances a été strictement suivie. L'acte par lequel il sanctionne les faits accomplis est *la loi de règlement définitif du budget*¹.

Le projet de loi de règlement doit être présenté par le Ministre des finances à la Chambre des députés, à l'ouverture de la session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice, accompagné des cinq documents suivants où sont condensés tous les éléments du contrôle législatif :

1° Compte définitif des recettes de l'exercice expiré, rendu par le département des finances ;

2° Comptes définitifs des dépenses du même exercice, présentés par chacun des ministres ordonnateurs ;

ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, d'en suivre l'emploi.

¹ Loi du 15 mai 1818, art. 102 : Le règlement définitif des exercices antérieurs sera, à l'avenir, l'objet d'une loi particulière qui sera présentée aux Chambres avant la loi annuelle des finances.

3° Compte général de l'administration des finances ;

4° Rapport public et déclarations générales de conformité de la Cour des Comptes avec les éclaircissements fournis par les ministres, en réponse aux observations de la Cour ;

5° Rapport et procès-verbal de la Commission de vérification des comptes ministériels.

Le projet de loi de règlement est renvoyé à l'examen d'une Commission législative. Sur le rapport de cette Commission, et après une discussion publique, la Chambre vote le chiffre définitif des recettes, des crédits et des dépenses de l'exercice. La même procédure est suivie devant le Sénat. Après le vote des deux Chambres, la loi de règlement est promulguée en la forme ordinaire, comme loi de l'État.

Si nous arrêtons ici l'étude des lois de règlement, c'est que nous allons avoir à formuler de graves critiques, dans le chapitre suivant, contre leur peu d'efficacité.

CHAPITRE IV

Critique du système français Projets de réforme

Jusqu'ici, nous nous sommes contentés d'une vue abstraite du système français. Étudions-le maintenant sous sa physionomie concrète, et portons un jugement sur chacune de ses parties.

§ 1. Le contrôle des comptables est suffisant

Un premier point paraît acquis : c'est que le contrôle des comptables suffit à toutes les exigences. Enserrés par la surveillance incessante de leurs supérieurs hiérarchiques et de l'Administration centrale, justiciables de la Cour des Comptes, responsables pécuniairement sur leurs biens, ces agents d'exécution sont contraints, par la force même des choses, de suivre scrupuleusement la ligne que leur trace le Code de comptabilité. Ils rendent compte de leurs opérations à un centime près ; aucune de leurs trans-

gressions ne saurait rester dans l'ombre ; toute la comptabilité de nos payeurs et receveurs évolue au grand jour ; rien de ce qui la constitue ne peut échapper au regard du juge des comptes.

Il ne serait pas davantage désirable de modifier le mécanisme du contrôle législatif des comptes. Appuyé sur les déclarations de conformité et sur le rapport public de la Cour, ce contrôle suit une route sûre. Tout changement radical dans la structure intime de ce système risquerait de le désorganiser et d'en entraver le jeu. Il faudrait seulement imprimer à la procédure des lois une marche plus rapide.

§ 2. Retards dans le vote des lois de règlement

Tout retard, toute indécision dans le jugement final par le législateur des dépenses et des recettes de l'État est une cause sérieuse de perturbation et d'inquiétude.

Sous l'influence de cette conception, la ponctualité dans le vote des lois de règlement, mise en honneur par la Restauration, a été observée jusqu'en 1870.

Quel contraste entre cette situation et la pratique actuelle ! Aujourd'hui, la loi des Comptes reste en souffrance huit ou neuf ans et même

plus longtemps. A cet égard, le tableau suivant est tristement significatif :

Exercices	Dates des lois de règlement	Délai écoulé entre le dépôt et le vote de la loi
1870....	5 août 1882....	7 ans.
1871....	23 juillet 1885...	9 ans et 2 mois.
1872....	1 ^{er} août 1885....	8 ans et 5 mois.
1873....	11 août 1885....	7 ans et 9 mois.
1875....	22 juillet 1887...	8 ans et 4 mois.
1876....	6 mars 1890....	10 ans.
1877....	12 mars 1890....	9 ans et 1 mois.
1878....	19 mars 1890....	8 ans et 4 mois.
1879....	26 mars 1890....	7 ans et 9 mois.
1880....	27 juin 1890.....	7 ans et 3 mois.
1881....	7 juin 1891.....	7 ans et 5 mois
1882....	14 juin 1891.....	5 ans et 10 mois.
1883....	21 juin 1891.....	5 ans et 6 mois
1884....	23 mars 1895....	8 ans et 5 mois.
1885....	20 avril 1895....	7 ans et 4 mois.
1886....	20 juillet 1895...	7 ans et 4 mois.
1887....	14 avril 1896....	7 ans et 1 mois.
1888....	18 mai 1896.....	»»

Quant aux projets de règlement des exercices 1889 à 1897, on ne saurait prévoir l'époque à laquelle ils seront en état de venir devant les Chambres. Ces retards vraiment anormaux n'incriminent en rien le zèle et la ponctualité du contrôle auxiliaire de la Cour des Comptes. Les déclarations de conformité et le rapport annuel

sont toujours prêts à l'époque réglementaire. Par ses excellentes méthodes de travail et grâce à une activité exemplaire, la Cour arrive même à ne pas épuiser tout le délai qui lui est imparti pour le dépôt de son rapport.

Que l'on considère, par exemple, l'exercice 1894. Cet exercice a été clos, pour les recettes et les paiements, le 3 avril 1895, mais la plupart des comptabilités ne sont parvenues à la Cour qu'au mois de mai. D'autre part, le compte général des finances pour 1894, qui aurait dû être réglementairement publié le 31 mars 1895, ne l'a été que le 22 août. C'est donc seulement au cours du second semestre 1895 que le contrôle de la Cour a pu entrer en action. Encore la marche en a-t-elle été ralentie par le retard dans l'envoi de plusieurs comptes ministériels : ainsi, le ministère des colonies a attendu pour déposer le sien la date extrême du 19 mars 1895. Malgré ces circonstances défavorables, la Cour des Comptes a rendu sa déclaration sur les comptes de gestion de l'année 1894 dès le 25 février 1896. Quant à la déclaration générale de conformité sur l'exercice 1894, elle a été prononcée à l'audience solennelle du 2 avril 1896, devançant ainsi de près d'un mois la date fixée par la loi du 25 janvier 1889.

C'est donc la Chambre des députés qui est seule responsable du regrettable arriéré dont le

contrôle des budgets souffre depuis 1870 et dont il ne semble pas à la veille de s'affranchir.

Les inconvénients de ces retards sont trop manifestes pour que nous ayons à y insister. Il est clair que le contrôle législatif, à mesure qu'il s'éloigne des faits, devient de moins en moins efficace. Pendant le long intervalle qui s'est écoulé entre la clôture de l'exercice et la discussion de la loi des comptes, les ministères se sont renouvelés, plusieurs législatures se sont succédé. Il arrive presque toujours que, lorsque les Chambres dénoncent au pays les abus relevés dans la gestion de nos finances publiques, ceux qui devraient en porter la responsabilité ont depuis longtemps disparu. « Dans la situation actuelle, a dit M. Boulanger, les projets de loi de règlement n'offrent plus qu'un intérêt de symétrie platonique ; nous faisons un peu comme l'architecte qui construit le toit de sa maison sept ou huit ans après que tous les locataires sont partis. »

Sans doute, les retards qui se produisent s'expliquent dans une large mesure, par le développement du travail législatif. Les graves intérêts économiques et sociaux, qui sollicitent l'attention du Parlement dans les directions les plus diverses, absorbent une partie de son activité et restreignent forcément le champ des discussions financières. Mais, tout en faisant la part

des circonstances, il ne serait peut-être pas impossible d'améliorer cette situation, en somme regrettable, par une méthode de travail plus judicieuse. Rien n'empêcherait que les lois de règlement du budget ne fussent, au sortir même des commissions chargées de leur examen, inscrites, sans plus attendre, en tête de l'ordre du jour. Le remède aux retards actuels dans la loi de finances consiste donc dans une meilleure méthode et une plus stricte réglementation du travail parlementaire.

§ 3. Insuffisance de la responsabilité des ordonnateurs

« Tandis qu'on multiplie les contrôles autour des comptables, disait de Montcloux dans son *Traité de la Comptabilité publique* paru en 1840, on laisse les ordonnateurs se mouvoir dans leur indépendance et dans leur insolvabilité. On juge l'instrument, on ne juge pas la main qui le pousse. Dans la gestion des comptables, une erreur d'un centime est impitoyablement relevée. La gestion de l'ordonnateur est au-dessus de l'examen : les erreurs les plus grossières, les manœuvres les plus frauduleuses peuvent se commettre dans les liquidations sans que la justice financière ait rien à y voir... Que les ordon-

nateurs répondent de leurs œuvres. S'ils ont mal opéré, qu'on les juge ! »

Est-il vrai que les ordonnateurs puissent commettre les manœuvres les plus frauduleuses sans trouver ni juges, ni pénalités ?

D'abord, le décret du 31 mai 1862 dit expressément : « Les administrateurs sont responsables de l'exactitude des certifications qu'ils délivrent. » Les articles 174, 175 et 177 du Code pénal sanctionnent cette responsabilité. Puis, presque toujours, par la force des choses, l'ordonnateur prévaricateur s'immisce, plus ou moins, dans la comptabilité : il s'approprie les fonds, forme une caisse noire, organise une gestion occulte, ce qui le constitue comptable de plein droit, quand il est découvert, et lui rend applicables toutes les obligations des comptables : hypothèques, redditions de comptes, jugements, etc. ; la mainmise administrative s'appesantit alors sur lui et l'enchaîne impitoyablement, jusqu'à ce qu'un *quitus* en due forme l'ait libéré. « Les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent la même responsabilité que les gestions patentes », dit encore l'article 25 du décret du 31 mai 1862. Dans bien des cas, cette disposition a frappé durement les ordonnateurs et transformé leur prétendue impunité, d'après Monteloux, en un rigoureux assujettissement aux lois de la comp-

tabilité. Non seulement l'ordonnateur qui a détourné les fonds est considéré comme comptable, mais aussi celui qui a *coopéré* à leur détournement. L'ordonnateur qui a émis un mandat fictif, le créancier qui l'a acquitté, les agents qui ont délivré le faux certificat sont les co-auteurs de la gestion occulte. On les déclare tous comptables et leurs biens sont frappés d'hypothèque. M. Petitjean, procureur général près la Cour des Comptes, dans un discours sur les comptabilités occultes (3 mars 1877), a soutenu que telle était la jurisprudence de la Cour, jurisprudence appelée à exercer, d'après lui, une influence très salubre sur la gestion des ordonnateurs. Un des successeurs de M. Petitjean confirme son opinion dans les termes suivants : « L'ordonnateur, lorsqu'il émet sciemment un mandat fictif, devient pécuniairement responsable aux lieux et place du comptable, qui ne peut juger de la régularité du mandat que sur les apparences¹. » (Discours de

¹ Cependant M. Victor Marcé, dans son étude sur les *Comptabilités occultes* (1887), combat cette théorie et, bien à regret, tout en reconnaissant son efficacité éventuelle, ne la croit pas conforme aux termes du décret du 31 mai 1862 (art. 25) et de la loi municipale du 5 avril 1884 (art. 155) ; ces textes, dit-il, ne considèrent comme coupables de gestion occulte que les personnes qui se sont ingérées dans le *maniement* des deniers publics. D'après M. Victor Marcé, le mot *maniement* doit être entendu dans son sens exclusivement matériel.

Nous ne saurions souscrire à un système dans lequel l'État

rentrée du 3 novembre 1881, par M. Audibert, procureur général.)

Si, par entraînement, Monteloux se laisse aller à exagérer, ses appréciations renferment, on ne saurait le nier, un grand fonds de vérité. Déjà, le fait que les ordonnateurs ne sont pas jugés demeure certain : « Des fonctionnaires ont le droit d'ouvrir les caisses par leur simple signature et ces hommes ne sont pas jugés à raison de l'usage qu'ils ont fait de ce droit ! » répète un document plus récent (Projet de loi d'initiative parlementaire du 18 novembre 1882). Puis, même devant le Parlement et devant le tribunal de l'opinion publique, les ordonnateurs ne se trouvent mis en cause que par des moyens détournés.

Ce que Monteloux voudrait surtout voir disparaître, c'est la fiction de la responsabilité ministérielle, qui couvre les actes des chefs de service et les rend à peu près intangibles. Dans ce but, il propose de distinguer entre les responsabilités, afin de ne plus les faire toutes remonter d'emblée jusqu'au ministre seul, dans le sein duquel elles s'évanouissent. « Dégageons d'abord, dit-il, l'acte du ministre de celui de son subordonné. Déclarons que le ministre ne

n'aurait pas le droit d'obtenir, à titre de dommages-intérêts, réparation pécuniaire du préjudice que peuvent lui causer les fautes commises par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

répond pas personnellement de ce qui se fait au-dessous de lui. Disons de quoi il répond et définissons en quoi consiste la responsabilité de ses agents. A l'aide de cette séparation, la question s'éclaircira et deviendra peut-être fort simple. »

Les ministres justifient en effet d'opérations que, le plus souvent, ils ne connaissent pas bien ; ils répondent d'employés qu'ils n'ont pas nommés, qu'ils ont trouvés et laissent en place. Dès que quelqu'un a tort sur un point quelconque du territoire, le ministre a tort, disait M. Thiers.

Comment préciser cette situation insaisissable ? De quelle pénalité frapper des faits tellement distincts de leur auteur ?

La loi du 15 mai 1850 a beau dire que toute dépense non créditée sera laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant, comme elle n'indique ni quelle autorité prononcera la sentence, ni quel tribunal poursuivra le débet, ni si l'on frappera de la même manière les dépassements de crédits intentionnels, les prévarications, les simples irrégularités, ni si les circonstances atténuantes seront admises, ni ce que l'on fera lorsque plusieurs millions de francs seront en litige à l'encontre de ministres sans fortune, etc., un vague forcé règne dans ses dispositions, qui planent à l'état de menace mal définie sur la tête des ordonnateurs.

Le pouvoir législatif, soucieux de ses préro-

gatives budgétaires, s'est préoccupé de cette situation à diverses reprises. De 1827 jusqu'à nos jours, et plus particulièrement dans la période contemporaine, il a cherché à mettre en action le principe de la responsabilité pécuniaire des ministres, par des propositions de loi spéciales, ou par des ordres du jour dirigés contre les ordonnateurs en faute.

Le premier de ces précédents parlementaires remonte à l'année 1829. Il s'agissait d'une dépense sans crédit de 179.000 francs que l'ancien garde des sceaux, M. de Peyronnet, avait ordonnée pour l'aménagement d'une salle à manger au ministère. La Chambre des députés invita le ministre des finances à exercer contre l'auteur de cette grave infraction « une action en indemnité devant les tribunaux ». Mais, sur le rapport de M. de Barante, la Chambre des pairs repoussa cette motion, qui tendait à autoriser l'ingérence de l'autorité judiciaire dans le domaine administratif et, à ce point de vue, méconnaissait ouvertement les principes de notre droit public.

Une nouvelle tentative se produisit, dans la session de 1833, lors de la discussion du règlement du budget de 1830.

La Chambre se trouvait en présence d'une ordonnance sans crédit de 271.000 francs délivrée par M. de Montbel pour le paiement des

distributions faites aux troupes pendant les journées de juillet. Sur l'initiative de M. Isambert, elle décida que, dans tous les cas où une dépense inscrite dans les comptes budgétaires serait rejetée, « il serait pris immédiatement, à la diligence de l'agent judiciaire du Trésor, toutes mesures conservatoires par voie de contrainte administrative contre les ministres ordonnateurs ». Mais la Chambre des pairs, estimant, avec raison, qu'il était dangereux de légiférer par voie d'amendement en pareille matière, rejeta cet article additionnel.

La question fut reprise en 1835, lorsque s'ouvrit, devant la Chambre des députés, la discussion du projet de loi tendant à organiser l'exercice de l'action publique contre les ministres coupables de prévarication. Élargissant le débat, le rapporteur de la Commission, M. Sauzet, proposa d'assimiler à la prévarication le fait, par un ministre, d'ordonner des dépenses sans crédit, au mépris de la loi du budget : « Nous n'avons pas voulu, déclarait-il, laisser le trésor à la discrétion des ministres ; quand, par une impardonnable légèreté ou une coupable affectation, le ministre se sera fait un jeu de désobéir à la loi et de dépasser les crédits, il sera libre à la Chambre de voir dans la violation de la loi de finances les caractères d'une prévarication. »

C'était aller trop loin. Devenu ministre de la

justice, M. Sauzet fut le premier à reconnaître qu'on ne saurait, sans confondre deux notions juridiques tout à fait distinctes, rattacher au crime de prévarication la simple irrégularité budgétaire. Aussi la Chambre des pairs, saisie du projet, refusa-t-elle de s'engager dans cette voie. La solution si impatiemment sollicitée dut subir un nouvel ajournement.

A une époque plus récente, la thèse de la responsabilité civile des ministres est revenue à l'ordre du jour, dégagée de toute connexité avec la question de la responsabilité pénale. Ce débat s'est ravivé dans des circonstances qui méritent d'être rappelées. Un Ministre des travaux publics, en proposant d'affecter le pavillon Marsan à la Cour des Comptes, avait sollicité dans ce but un crédit notoirement insuffisant. Était-ce simple erreur ? Faut-il croire, au contraire, que la réticence fut intentionnelle ? Nous ne chercherons point à élucider ce point de fait. Ce qu'il y a de certain, c'est que la dépense, une fois engagée, devait, coûte que coûte, être soldée par le Trésor. Qu'elle fût calculée ou involontaire, l'inexactitude commise par le Ministre ou par ses chefs de service était une faute lourde, engageant sa responsabilité devant le Parlement.

A la suite de l'intervention réitérée de M. Guichard, député de l'Yonne, la Chambre des

députés invita le Gouvernement à exercer contre le Ministre une action en indemnité. On ne savait devant quel tribunal engager la poursuite, M. Guichard proposa, le 25 juin 1882, à la sanction de la Chambre, une disposition attribuant aux tribunaux ordinaires la connaissance des questions de responsabilité civile naissant d'une faute lourde commise par les Ministres dans la gestion des affaires de l'État.

On trouva que cette motion contrévenait ouvertement au principe de l'indépendance du pouvoir exécutif vis-à-vis de l'autorité judiciaire, et elle n'obtint pas l'adhésion du pouvoir législatif.

Tout se termina par un blâme platonique. Lorsque le projet de loi sur le règlement du budget de 1875 vint devant le Sénat quelques années plus tard, la haute Assemblée dut, comme la Chambre, constater l'impossibilité d'agir. Elle se borna à réprimander sévèrement le Ministre des travaux publics pour ses actes de « grave négligence », et, chose absolument superflue, elle signala « l'insuffisance de la législation existante en matière de responsabilité ministérielle ».

Cette résolution, votée par le Sénat le 5 juillet 1887, était un aveu d'impuissance. La difficulté restait entière.

L'exercice 1876 fournit l'exemple d'une dé-

pense sans crédit. A cette époque, les débris des bandes carlistes rejetés à la frontière cherchèrent un refuge sur le territoire français. Le Gouvernement demanda un crédit supplémentaire de deux millions. Il en obtint les deux tiers, mais avec défense formelle de prendre à sa charge les frais du train spécial organisé pour transporter don Carlos et sa suite, de Pau à Boulogne. Au mépris de ce vœu, le ministère de l'Intérieur mit à la disposition du prétendant un train de luxe aménagé pour la circonstance. Quant à la Chambre dont la volonté avait été ouvertement méconnue, elle insista, dans un ordre du jour très énergique du 24 mars 1889, pour que le Gouvernement poursuivît le ministre responsable « par toutes les voies de droit ». Mais ces « voies de droit » n'existaient pas. On dut, pour cette raison, renoncer à sévir contre les auteurs d'une infraction budgétaire flagrante et sans excuse.

Quelques années plus tard, M. Bozérian soumettait à la Chambre des Députés une proposition de loi, suivie bientôt après d'une résolution de la Chambre qui affirmait, par 309 voix contre 54, « la nécessité de compléter par la détermination de la juridiction compétente la législation existante en matière de responsabilité civile des ministres ». Aux termes de la

proposition présentée par M. Gauthier de Clagny, le 1^{er} juillet 1895, « les tribunaux civils seraient compétents pour connaître des actions en responsabilité intentées à la requête de l'État contre les ministres ».

Le Conseil d'État, saisi de l'examen de la proposition, adopta un projet de loi dont l'article premier est ainsi conçu : « Le ministre qui, sciemment, aura ordonné une dépense en l'absence ou au delà des crédits régulièrement ouverts et aura ainsi compromis les intérêts de l'État, sera poursuivi conformément à l'art. 12, § 2, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ; — le ministre inculpé sera jugé par le Sénat, qui mettra à sa charge tout ou partie de la dépense indûment engagée. »

Ce projet de loi fut transmis, au mois d'octobre 1897, à la Commission du budget, alors présidée par M. Paul Delombre, en vue de son incorporation à la loi de finances.

C'était là, en effet, un moyen d'aboutir rapidement. Mais, le Gouvernement ayant exprimé la crainte que les débats très graves auxquels donnerait lieu la mesure projetée ne retardassent le vote du budget, la Commission n'hésita pas à disjoindre cette disposition de la loi de finances et à en faire l'objet d'un rapport spécial.

« La responsabilité ministérielle ressemble à Croquemitaine¹. » Cependant un jour peut arriver où l'interprétation de la loi de 1850 s'établisse au préjudice de quelque ministre imprudent. Mais, jusqu'à nouvel ordre, la barrière qu'elle oppose aux dépassements de crédits n'existe qu'en imagination.

**§ 4. Le contrôle préalable
de l'ordonnancement est suffisamment
garanti**

Il suffit pour s'en convaincre de consulter les rapports annuels de la Cour des Comptes. Nous allons présenter, année par année, le bilan des irrégularités de toute nature relevées à la charge des ordonnateurs de 1870 à 1895. Elles sont évaluées en milliers de francs et se ramènent à quatre catégories principales : 1° Violation du principe de l'universalité du budget, résultant de l'omission de recettes et de dépenses compensées réciproquement ; 2° Dépenses sans crédit ; 3° Dépassements de crédits ; 4° Manquements à la règle de la spécialité des crédits, par voie d'intervention ou de virements de dépenses d'un exercice, d'un budget, d'un ministère ou d'un chapitre à un autre.

¹ Chambre des Députés. Séance du 23 janvier 1896. Discours de M. Delbet.

Années	Compensations de recettes	Dépenses sans crédits	Dépassements de crédits	Virements de crédits	Total par année (sommes)	Nombre
1870	0,6	47,2	296,5	2.538,9	2.883,2	77
1871	»	19,1	5.274,2	436,8	5.730,1	89
1872	»	51,4	»	685,8	737,2	76
1873	»	115,1	»	590,4	705,5	79
1874	»	3,7	20,6	118,7	143,0	38
1875	»	410,0	»	238,0	648,0	67
1876	99,8	471,8	»	214,6	786,2	72
1877	62,5	76,7	»	334,7	473,9	72
1878	»	2,6	12,3	583,8	598,7	91
1879	0,7	5,3	12,5	17.726,1	17.744,6	137
1880	1,0	3,8	1,2	1.216,5	1.222,5	123
1881	1,8	35,3	58,2	1.145,0	1.240,3	219
1882	0,2	136,0	5.799,9	1.050,3	6.986,4	154
1883	»	48,6	15,6	1.969,8	2.034,0	203
1884	6,1	55,0	206,6	1.270,5	1.538,2	164
1885	1,5	126,4	13,7	917,6	1.059,2	211
1886	7,8	177,0	692,3	1.447,4	2.324,5	265
1887	»	104,8	75,0	3.086,6	3.266,4	208
1888	2,2	98,8	390,8	1.277,5	1.769,3	138
1889	1,6	25,5	961,9	1.463,9	2.452,9	167
1890	»	9,0	185,9	1.150,4	1.345,3	121
1891	»	»	5.491,7	1.383,4	6.875,1	80
1892	»	9,5	69,0	782,6	861,1	113
1893	»	8,5	10.560,7	639,1	11.208,3	125
1894	»	80,9	8,0	422,7	511,6	98
1895	»	1.070,1	»	171,8	1.241,9	71
Totaux.	185,8	3.192,1	30.146,6	42.862,9	76.387,4	3.258

Ainsi, pour la période de vingt-cinq années qui s'ouvre avec l'exercice 1870, les infractions aux règles de la comptabilité ont été, dans leur ensemble, au nombre de 3.258; elles ont embrassé une somme totale de soixante-seize millions trois cent quatre-vingt-sept mille francs. Déduction faite des années 1879 et 1893, où les irrégularités atteignent un chiffre anormal, la

moyenne annuelle des infractions est, comme nombre, de 130 environ et, comme valeur, de deux millions de francs.

Comparativement à un budget de trois milliards et demi, la proportion est peu élevée ; elle n'est guère que d'un demi-millième du budget total ($\frac{0,57}{1\,000}$).

Le plus fort contingent des irrégularités constatées par la Cour est représenté par les virements ou interversions de dépenses faites au mépris du principe de la spécialité des crédits. Pour la période de 25 années sur laquelle porte notre examen, les virements opérés dans ces conditions affectent une valeur de près de quarante-trois millions, correspondant à 56 0/0 et de 4 0/0 dans le chiffre total des dépenses critiquées par le rapport de la Cour.

La proportion s'abaisse à 0,25 0/0 en ce qui touche les omissions de recettes et de dépenses indûment compensées entre elles.

Si, maintenant, on veut se rendre compte des variations que la courbe des irrégularités budgétaires a subies aux diverses époques, on voit que la moyenne la plus faible correspond à la période écoulée de 1872 à 1880 ; abstraction faite de l'exercice 1879, qui est tout à fait exceptionnel, elle ne dépasse pas 94 comme nombre, 660.000 comme somme. A partir de 1881 jusqu'en 1889, la ligne des infractions se relève brusquement ;

elle franchit même, en 1882, la cote de six millions de francs et se maintient à une moyenne de deux millions et demi (sommés) et de 192 (nombre). Depuis 1890, et si l'on néglige l'année 1893 marquée par une hausse accidentelle, la courbe des irrégularités a fléchi dans une certaine mesure ; la moyenne n'est plus que de deux millions (sommés) et de 97 (nombre) ; les deux derniers exercices observés, ceux de 1894 et de 1895, ne nous offrent pas de constatations sensiblement supérieures à celles de la période 1872-80.

Le tableau suivant nous dispense d'insister sur ces explications.

Périodes	Importance moyenne des infractions en millions de francs	Nombre moyen des infractions
1872-80.....	644, 0.....	94
1881-89.....	2.519, 0.....	192
1890-95.....	2.166, 0.....	97

Ces résultats sont rassurants, car la décroissance qui, depuis 1890, se manifeste dans le mouvement des irrégularités budgétaires, affecte également les nombres et les sommes : entre les deux courbes, le parallélisme est à peu près constant. Les infractions sont, à la fois, plus rares et moins importantes. C'est là un symptôme des plus favorables. Et, si l'on tient compte des chiffres très faibles accusés par les exercices

1894 et 1895, il est permis de penser que cette heureuse tendance ira en s'accroissant.

§ 5. Le contrôle préventif des engagements de dépenses est insuffisant

Seul le contrôle préventif des engagements de dépenses paraît inférieur à sa tâche. La progression inquiétante des crédits additionnels accuse son impuissance. C'est cette branche de contrôle qu'il importe de relever. Là réside le problème ; là doit se concentrer tout l'effort des réformateurs.

Mais, si l'objectif apparaît clairement, la solution n'est pas évidente et plusieurs systèmes sont en présence.

PREMIER SYSTÈME. — *Attribution du contrôle préventif à une Commission législative*

C'est le système le plus simple. Du moment où, d'après les maximes de notre droit public, le contrôle suprême des finances de l'État est une prérogative inaliénable des représentants de la Nation, quoi de plus naturel que de placer l'exécution même du budget sous la tutelle immédiate du Pouvoir législatif ? Préalable ou postérieur aux faits, le contrôle ne change pas de nature ; sous l'une ou l'autre forme, il

est la sanction du pouvoir des Chambres. Il faut donc réunir cette double attribution de contrôle entre les mains du législateur.

Partant de cette idée que « le budget peut devenir un leurre, si la Chambre se désintéresse de la suite de son œuvre », M. Brisson proposa en 1881, au nom de la Commission du budget, dont il était alors le Président, d'investir du contrôle des dépenses un *bureau de comptabilité* nommé par la Chambre et fonctionnant sous l'autorité de la Commission du budget. Subdivisé en sous-commissions réunies au siège de chaque ministère, il suivrait d'aussi près que possible l'exécution du budget, sans empiéter sur le rôle du pouvoir exécutif.

Ce programme, repris en 1882 par M. Rivière et très bien exposé dans un rapport de M. Gaston Bozériain du 14 mai 1895, ne fait que confirmer avec développements les attributions actuelles de la Commission du budget, en matière de crédits supplémentaires : à leur occasion, celle-ci peut déjà exiger des ministres tous les renseignements possibles, spécialement sur les dépenses engagées. D'ailleurs, la Chambre a stipulé que l'état de ces dépenses engagées lui serait communiqué périodiquement (ordre du jour du 23 juin 1894). La Commission du budget ne pousse peut-être pas assez loin aujourd'hui l'exercice de son mandat de contrôle ; elle devrait

saisir les Parlements des questions de responsabilité avec plus de rigueur et de célérité. Mais pour obtenir ce surcroît de zèle, faut-il répartir ses membres en onze sous-Commissions? Et si, d'un autre côté, ces onze sous-Commissions installées au siège de chaque ministère prenaient leur rôle au sérieux, ne risqueraient-elles pas d'éclipser l'autorité du Ministre travaillant à côté d'elles? L'idée, très bonne intrinsèquement, demeurera donc sans portée dans l'application, ou deviendra même périlleuse.

Dans le rapport très remarqué qu'il fit le 20 février 1896, au nom de la Commission du budget, dont il était alors le rapporteur, M. Paul Delombre démontra en termes irréfutables l'erreur de M. Bozérian : « Que demande M. Bozérian, écrivait-il? Ceci : une Commission de contrôle subdivisée en Sous-Commissions, siégeant en permanence dans chaque ministère et se faisant fournir des renseignements sur toutes les dépenses faites ou engagées par le ministre. Ne serait-ce pas créer, à côté du ministre, une nouvelle autorité participant à l'action administrative? Ne serait-ce pas substituer à une responsabilité individuelle une responsabilité collective, et, par conséquent, supprimer toute responsabilité? Ne serait-ce pas, enfin, créer un nouveau rouage en désaccord absolu avec les principes fondamentaux de notre droit

constitutionnel, avec le régime parlementaire lui-même ? Si l'on envisage l'ensemble de l'organisation nouvelle proposée par M. Bozérian, il est facile de se rendre compte qu'elle est en contradiction évidente avec le principe fondamental de notre droit public, en vertu duquel les attributions du pouvoir législatif et celles du pouvoir exécutif doivent rester distinctes. » Et M. Paul Delombre ajoutait : « C'est, par une voie indirecte, la substitution du régime des comités à celui de la responsabilité ministérielle inscrit dans l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Ou la Commission de contrôle voudrait exercer les pouvoirs que lui confère M. Bozérian, et elle deviendrait toute puissante ; ou bien elle ne serait qu'un rouage inutile, car, pour être réunies en une seule Commission sous une dénomination plus imposante, la Commission du budget, d'une part, et la Commission des finances, de l'autre, ne verraient pas sensiblement modifier leur rôle, ni accroître leurs moyens d'action. »

Peut-être objectera-t-on qu'il ne tiendrait qu'aux comités parlementaires de se renfermer scrupuleusement dans leur mission de contrôle et de ne pas s'immiscer dans l'administration ministérielle. M. Paul Delombre répond : « N'est-il pas manifeste qu'une Commission parlementaire permanente, dont les sous-Com-

missions seraient installées dans tous les ministères, constituerait auprès de chacun des ministres un second pouvoir amené, par la force même des choses, à prendre, à l'administration même, une part plus ou moins consciente, plus ou moins active, mais bientôt, sans doute, prépondérante, car il pourrait tout empêcher, sinon tout entreprendre. »

DEUXIÈME SYSTÈME. — *Attribution du contrôle préventif
à la Cour des Comptes*

La Cour des Comptes, déjà chargée de juger les comptables et de préparer la voie du contrôle législatif par la mise en état et la discussion approfondie des comptes ministériels, peut être investie du contrôle préalable des ordonnancements et des engagements de dépenses.

Les arguments invoqués en faveur de ce système sont très nombreux. Tout d'abord, il est certain qu'en fait la Cour des Comptes eût pu empêcher, par son contrôle préventif sur les engagements de dépenses, un très grand nombre d'abus. Étrangère à la vie quotidienne des administrations, rendant des décisions collectives, armée déjà du droit de juger les comptables à posteriori et d'en référer au Corps législatif, la Cour des Comptes possède seule, chez nous, l'autorité nécessaire pour tenir en respect l'ini-

tiative ministérielle, pendant le cours de l'exécution du budget. C'est ce que dit avec beaucoup de force M. Pascaud dans l'*Économiste français* du 17 avril 1897. « Pour remplir une telle mission, la Cour des Comptes possède seule l'autorité, l'indépendance et l'impartialité nécessaires. Cour souveraine, jouissant des garanties de l'immovibilité, plus préoccupée de l'application des règles, sans lesquelles il n'est pas de bonnes finances, que des éventualités contingentes et variables de la politique, elle saura rétablir, dans l'exécution de nos budgets, la régularité et la légalité. Sans doute, ces attributions nouvelles n'auront pas à s'exercer lorsqu'il s'agira de dépenses permanentes résultant de tarifs fixés par les lois et règlements, comme des traitements, par exemple ; mais, même ainsi réduites, elles seront encore fort considérables, car les dépenses éventuelles et à base variable deviennent de plus en plus nombreuses dans nos budgets. Cette situation entraînera nécessairement une augmentation du personnel de la Cour des Comptes et partant une certaine somme de frais supplémentaires ; mais qu'importe ? On ne saurait se préoccuper de quelques dizaines de milliers de francs dépensés en plus, lorsqu'il s'agit de procurer au pays le bienfait si appréciable de la régularité et de la légalité budgétaires.

« Que ceux qui veulent l'ordre dans nos

finances lèvent la main et l'on verra le pays tout entier se prononcer pour la création d'un contrôle financier préventif. »

M. René Stourm¹ n'est pas moins affirmatif : « Si la nécessité du contrôle préventif est admise, quelles mains doivent l'exercer ? Le ministre des finances assume déjà chez nous une charge plus que suffisante pour l'autorité dont il est investi. Le Parlement ne pourrait accaparer ce contrôle préventif qu'au prix de la plus regrettable confusion de pouvoirs, renouvelant les pratiques de la Révolution. Reste donc alors seulement, comme dernier recours, la Cour des Comptes, capable évidemment d'assumer ce rôle, puisqu'elle le remplit à l'étranger, particulièrement bien placée en France pour tenir tête aux ministres, pouvoir collectif, étranger à la vie quotidienne des administrations, indépendant de l'exécutif, collaborant déjà avec le Parlement, entourée d'un unanime respect, inspirant à tous une crainte salutaire. Les dépassements de crédits, si jamais toutefois ils trouvent leur maître, ne le trouveront que là : en dehors de l'intervention de la Cour des Comptes, ce ne sont que palliatifs ou combinaisons inquiétantes. »

¹ Le Budget, quatrième édition, page 521.

TROISIÈME SYSTÈME. — *Attribution du contrôle préventif
aux comptables*

Malgré l'exemple de ses voisines, les Cours des Comptes belge et italienne qui exercent le contrôle préventif, comme nous le verrons au chapitre suivant, la Cour des Comptes française a paru, jusqu'à présent, peu disposée à annexer à ses attributions naturelles, déjà fort lourdes, le contrôle préventif des ordonnateurs.

En effet, le Comité d'études institué en 1893 par un arrêté du premier président de ce corps de magistrature s'est rallié à la combinaison suivante : il propose de remettre aux comptables eux-mêmes le soin de vérifier, sous leur responsabilité personnelle, la régularité budgétaire des actes des ordonnateurs. Si le mérite et la régularité de la dépense sont contestables, le comptable devra se faire requérir par l'ordonnateur dont les réquisitions seront transmises au Parlement dans un délai déterminé par la Cour des Comptes qui y joindra ses observations.

Ce système, séduisant au premier abord, ne résiste pas à un examen sérieux. Outre que les comptables n'auront pas, le plus souvent, la compétence nécessaire pour reconnaître la régularité ou l'irrégularité de certaines imputations budgétaires, il est bien difficile d'admettre l'efficacité d'un procédé en vertu duquel un agent

financier subalterne sera tenu de provoquer les réquisitions de son supérieur hiérarchique, le ministre ou le préfet : que ce comptable manquant d'indépendance veuille ménager et flatter son chef, il ne se fera pas requérir ; qu'au contraire, redoutant plus que de raison la responsabilité financière qui pourra lui incomber, il demande des réquisitions dans chaque affaire, alors ce système sera frappé à mort par l'abus même qu'on en fera, et l'ordonnateur répondra à toutes les réquisitions du comptable.

Dans un autre ordre d'idées, cette responsabilité qu'on veut faire peser sur le comptable, tandis que c'est l'ordonnateur qui sera coupable, n'est-elle pas excessive, inique même ? Comprend-on qu'en matière de dépassements de crédits ou d'imputations fictives, le malheureux comptable qui aura, par faiblesse, omis de se faire requérir, soit obligé de rembourser au Trésor des sommes peut-être considérables ? Ces rigueurs exagérées, en les supposant possibles au début, ce qui n'est pas démontré, ne tarderaient pas à devenir sans application et sans efficacité, parce qu'elles tomberaient en désuétude.

Il faut donc recourir à d'autres moyens pour contrôler les ordonnateurs.

QUATRIÈME SYSTÈME. — *Attribution du contrôle préventif
au Ministre des finances*

Une dernière solution se présente à notre examen : réunir dans les mains du Ministre des finances le contrôle des engagements à celui de l'ordonnancement, et, en même temps, fortifier la situation de ce ministre vis-à-vis de ses collègues, de telle sorte que ceux-ci ne puissent méconnaître son autorité ni éluder son veto.

Plusieurs propositions de loi se rattachant à cet ordre d'idées ont vu le jour dans ces dernières années. C'est ainsi que, dans la session de 1888, M. Pradon demandait à la Chambre de confier la direction des services d'ordonnancement et de comptabilité, dans chaque ministère, à des inspecteurs des finances qui auraient, entre autres attributions, l'examen préalable des projets de cahiers des charges pour fournitures ou travaux, des procès-verbaux d'adjudication et de marchés, bref le contrôle préventif de tous les actes de nature à engager les finances de l'État. Ainsi que le faisait remarquer M. Pradon, bien souvent on a fait appel à la compétence financière de ces inspecteurs, pour leur confier des missions spéciales, indépendantes de leurs tournées réglementaires. L'État « s'est toujours adressé à eux pour la garde de ses grands intérêts pécuniaires ; dans de nombreuses circonstances,

des ministères autres que celui des finances ont réclaté leur concours ».

Cette attribution nouvelle ne serait que le développement logique de la mission de contrôle dévolue à ces auxiliaires du Trésor. Elle rentre tout à fait dans leur compétence.

On a objecté que le service de l'inspection générale n'est pas suffisamment organisé pour ajouter à sa mission actuelle une surcharge aussi lourde. Mais on pourrait, sans faire courir le moindre danger au Trésor, alléger sensiblement la tâche qui incombe aux inspecteurs des finances comme contrôleurs des caisses publiques. On n'aurait pour cela qu'à ramener ces inspecteurs aux principes de leur charte organique du 19 fructidor an IX, et à restreindre leurs vérifications aux opérations de comptabilité proprement dites. Pour les autres parties du service, notamment pour la critique des perceptions, la répression de la fraude, l'activité des recouvrements, le mieux serait de s'en remettre au zèle et à la clairvoyance des inspecteurs spéciaux des Régies financières. Cette simplification permettrait au corps de l'Inspection des finances d'assurer, sans augmentation de son personnel, le contrôle préventif des engagements.

« C'est à l'Inspection des finances, dit M. Emmanuel Besson, que nous proposerions d'avoir recours, une fois de plus, pour réorga-

niser, dans chaque ministère, le contrôle des engagements de dépenses. A l'exemple de ce qui a lieu pour les compagnies de chemins de fer dotées de la garantie d'intérêt, un inspecteur, désigné à cet effet par le Ministre des finances et agréé par le titulaire du département ministériel intéressé, serait délégué auprès de celui-ci dans les fonctions de chef du contrôle. Tous les actes administratifs aboutissant à un engagement de dépenses, adjudications, marchés, cahiers des charges, devis, etc., seraient justiciables de son examen préalable et soumis à son visa.

« Mais, pour atteindre ce but, il ne suffirait pas d'assujettir au visa préalable du contrôleur les engagements de dépenses. L'essentiel serait d'attacher au veto du contrôle un caractère nettement prohibitif. A cet effet, il conviendrait de stipuler qu'aucune ordonnance ne serait admise au paiement qu'autant que l'acte générateur de la dépense aurait été préalablement enregistré et visé par l'inspecteur chargé du contrôle préventif. Cette sanction serait, selon nous, suffisante pour garantir la stricte exécution de nouvelles mesures et ramener les administrations au respect de la loi. »

Pour répondre au désir de M. Besson, un inspecteur serait préposé au contrôle préventif du département des finances et, indépendamment de la surveillance qui lui incomberait à l'égard

de ce ministère, il serait chargé de centraliser tous les résultats du contrôle institué dans chacun des autres départements ministériels. Grâce à cette combinaison, le Ministre des finances aurait pour ainsi dire sous les yeux le tableau synoptique, et constamment tenu à jour, de tous les actes de nature à affecter, dans une mesure quelconque, l'économie du budget en cours d'exécution ou à se répercuter sur les exercices à venir.

Mais ce système, en attribuant à des délégués directs du Ministre des finances le contrôle préventif des dépenses des divers départements ministériels, ne déplace-t-il pas la responsabilité individuelle des Ministres ? Les autres Ministres supporteront-ils son intrusion trop intime dans leurs affaires ? Que la comptabilité générale des finances centralise les opérations de l'État, que le mouvement général des fonds vise les ordonnances, que les payeurs vérifient les pièces justificatives de chaque dépense, que l'exposé des motifs et le projet de loi du budget soient préparés par le Ministre des finances seul, ces diverses préséances, acceptées aujourd'hui et passées dans les mœurs administratives, ne soulèvent pas d'objections.

« La question de savoir si l'on peut aller plus loin, dit M. Stourm, apparaît moins clairement. Même président du Conseil, le Ministre des

finances n'ose pas profiter de sa prééminence pour réprimer les abus qui se perpétuent autour de lui. La loi de 1890 sur les dépenses engagées reçoit une application assez peu empressée. Il est donc fort à craindre que, soit par raisons politiques, soit par attachement inavoué aux dépassements de crédits, les Ministres ordonnateurs ne se prêtent de très mauvaise grâce aux extensions du contrôle financier. La réforme dans cet ordre d'idées, si désirable soit-elle, a grande chance d'échouer. »

Cette réforme paraît cependant être entrée dans la pratique. Par une lettre du mois d'avril 1901, le Ministre des finances recommande à ses collègues de gérer avec la plus rigoureuse économie les crédits mis à leur disposition, et de ne faire appel à des crédits supplémentaires que dans des cas tout à fait exceptionnels. En terminant sa lettre, le Ministre des finances déclare qu'il est décidé, pour sa part, à examiner de très près, dans cet ordre d'idées, toutes les demandes de crédit qui lui seront adressées, et à écarter résolument, si ses indications venaient à être perdues de vue, tous les crédits additionnels qui ne seraient pas motivés par des circonstances anormales et tout à fait imprévues. On ne peut donc qu'approuver les tentatives faites pour renforcer la puissance du Ministre des finances.

Il convient de mentionner le projet de loi déposé en 1888 par M. Peytral, et celui dont MM. Antonin Proust et Gotteron prirent l'initiative le 10 mars 1890. Par des voies différentes, ces diverses motions poursuivent un but commun : renforcer la suprématie budgétaire du ministre des finances, dégager son droit de contrôle de toute restriction, lui restituer, en un mot, son rôle essentiel de gardien du budget.

Cette façon d'envisager la mission du ministre des finances se justifie facilement. M. Paul Delombre en faisait récemment la remarque : « Si l'on veut que le contrôle devienne efficace, que l'unité d'action s'établisse, il faut que le ministre tienne réellement dans ses mains le budget de l'État. » Sans donc admettre ce ministre à se prévaloir, vis-à-vis de ses collègues, d'une supériorité constitutionnelle, on pourrait élargir ses moyens d'action et, tout au moins, lui reconnaître, dans l'exercice de sa mission de contrôleur suprême des finances, le droit de prononcer le dernier mot.

CHAPIRE V

Législation comparée

Après avoir étudié le contrôle du budget en France, nous allons l'étudier dans les différents pays, en prenant comme types généraux et termes de comparaison l'Angleterre, les États-Unis, l'Italie et la Belgique.

§ 1. Angleterre

Le contrôle du budget britannique appartient à trois organes : 1° Le Conseil de la Trésorerie ; 2° *L'exchequer and audit department* ; 3° Le *Committee of public accounts*.

1° Conseil de la Trésorerie

Le Conseil qui, depuis le 13 octobre 1714, remplace définitivement l'ancien office de *Lord high treasurer* comprend deux sortes de commissaires : 1° ceux de l'ordre politique qui sont le premier lord de la Trésorerie et un certain

nombre de *junior lords* ; 2° un commissaire de l'ordre financier qui est le chancelier de l'Échiquier. C'est ce dernier qui est le véritable et le seul ministre des finances. Il est arrivé parfois que le premier lord de la Trésorerie a cumulé ces fonctions avec celles de chancelier de l'Échiquier, mais le cumul pratiqué par Pitt de 1783 à 1801 et de 1804 à 1806, par Addington en 1801, par Perceval en 1809, par Canning en 1827, par Robert Pell en 1834 et, enfin, par Gladstone, est resté à l'état d'exception. Le chancelier de l'Échiquier a, comme le premier lord de la Trésorerie, un secrétaire parlementaire (*financial secretary*) chargé de recevoir et de défendre devant la Chambre des Communes les *estimates* pour l'armée, la marine et le service civil, et depuis 1805, un secrétaire permanent (*permanent secretary*) qui est un fonctionnaire non politique et qui est l'auxiliaire expérimenté des titulaires parlementaires du département. Son importance, en pratique, est considérable.

On reconnaît au chancelier de l'Échiquier une prépondérance sur ses collègues. Chaque année, dans les deux derniers mois, les Ministres intéressés lui font parvenir leurs *estimates*. C'est le chancelier de l'Échiquier qui doit demander à la Chambre des Communes le vote des fonds. Le chancelier de l'Échiquier, ainsi rendu responsable des demandes formulées par les autres

Ministres, a le droit de contrôler. En ce qui concerne le service civil, son droit va très loin : il peut, de sa propre autorité, réduire ou rejeter les propositions de dépenses de ses collègues. En pratique, et par application des règles du Gouvernement parlementaire, le Chancelier ne manque pas de soumettre au Conseil de la Trésorerie la difficulté lorsqu'elle est grave. Pour les dépenses de l'armée et de la marine, le chancelier de l'Échiquier doit toujours faire trancher les grosses questions de dépense soulevées en Conseil de Trésorerie. Cela concerne en effet la politique générale du Cabinet. Un conflit vient-il à s'élever entre le chancelier de l'Échiquier et un Ministre ? Le premier lord de la Trésorerie sera appelé à prononcer, et l'on pourra faire appel du Premier au Conseil de la Trésorerie. Là la question sera terminée, soit par la démission du Ministre battu, soit par un compromis entre le Ministre et le chancelier de l'Échiquier, soit par la démission de l'un des Ministres en conflit.

2° Exchequer and audit department

Ce corps de contrôle occupe, sous les ordres d'un contrôleur auditeur général inamovible et de son assistant, un personnel secondaire d'environ deux cents agents. Le contrôleur auditeur et son adjoint sont nommés à vie par lettres

patentes du souverain ; ils ne peuvent être révoqués par la Couronne que sur une adresse formelle de l'une et de l'autre Chambres. Ils jouissent donc, par le fait, d'une véritable inamovibilité placée en quelque sorte sous la sauvegarde du Parlement. Cette situation garantit leur indépendance vis-à-vis des ministres, en même temps qu'elle les rattache à l'autorité des Chambres législatives. Du reste, c'est dans l'intérêt du Parlement, pour vérifier l'emploi des crédits et dénoncer au Comité permanent de la Chambre les infractions au principe de la spécialité budgétaire, que ces fonctionnaires exercent leur mission de contrôle. A ces divers points de vue, ils apparaissent bien comme les délégués, les auxiliaires immédiats du contrôle législatif.

Les officiers inférieurs de l'audit se divisent en deux catégories : le service de direction (*directing branch*) et le service de vérification (*examining branch*). L'audit se répartit en sept divisions composées de clercs et d'examineurs en nombre variable. C'est à la première division qu'appartient le contrôle préalable des sorties de fonds. Tous ces agents auxiliaires que le Contrôleur auditeur général couvre de sa responsabilité sont nommés par le *board* de la Trésorerie.

A s'en tenir aux apparences, on serait tenté d'établir un parallèle entre l'audit office et notre

Cour des Comptes. Mais, ni par leur caractère, ni même par leurs attributions, ces deux corps de contrôle ne se prêtent à un tel rapprochement.

La Cour des Comptes française est essentiellement une juridiction administrative ; elle ne se borne pas à vérifier les comptes des agents préposés au maniement des deniers publics, elle les juge. Ses décisions sont des arrêts exécutoires contre les comptables en débet. De plus, sa juridiction s'étend, en principe, sur tous les comptables de l'État. *L'exchequer and audit department* n'entre en action à l'égard des comptabilités élémentaires que lorsqu'il en est requis par le Conseil de la Trésorerie. Sa vérification est donc intermittente. La raison en est donnée par M. Dubois de l'Étang : l'obligation de rendre des comptes n'est pas liée, comme chez nous, au fait d'avoir manié les fonds publics. Nombre de comptables restent en dehors des investigations de l'audit ou n'y sont soumis qu'accidentellement.

Le Contrôleur auditeur général a pour attributions essentielles de contrôler les comptes des administrateurs et de mettre en jeu leur responsabilité.

On distingue deux catégories de comptes publics annuels : les comptes financiers et les comptes d'appropriation. Les uns et les autres ont ce caractère commun d'être des comptes de

gestion. La comptabilité par exercice n'existe pas. Le budget et les comptes qui en retracent l'exécution comprennent exclusivement les entrées et les sorties de l'Échiquier réalisées du 1^{er} avril au 31 mars suivant.

Les comptes de la première série (*financial accounts*) correspondent, dans une certaine mesure, à notre compte général de l'Administration des finances. Préparés par les soins de la Trésorerie, ils forment une brochure très intéressante, très consultée, où est résumée, d'après les entrées et les sorties du compte de l'Échiquier, la marche des recettes et des dépenses pendant l'année expirée. En somme, la destination de ce document est, non de justifier l'exacte observation de la loi budgétaire, mais de décrire les mouvements et les fonds de la dernière gestion. Le chancelier de l'Échiquier ne manque pas de s'approprier, pour les besoins de son exposé budgétaire, les principales données de cette publication.

Les *financial accounts*, ne permettant pas de discuter et de suivre l'emploi des crédits, demeurent, pour ce motif en dehors du contrôle des officiers de l'audit.

Les comptes de la deuxième série, connus sous le nom de comptes d'appropriation, forment l'équivalent des comptes définitifs des dépenses du système français. Ils en diffèrent en

ce qu'ils sont établis par gestion au lieu de l'être par exercice. Mais ils ont, comme ceux-ci, le caractère de comptes moraux ou d'administration. Leur destination n'est pas de mettre au jour la gestion des comptables, mais d'appeler le contrôle de l'audit sur les actes des ordonnateurs. Aussi doivent-ils être présentés soit par les chefs de l'Administration, soit par les agents supérieurs désignés, pour la circonstance, par la Trésorerie. Malgré leur titre *d'accounting officers*, les fonctionnaires qui se voient ainsi appelés à produire les comptes de dépenses appartiennent toujours à la hiérarchie des administrateurs ; ce sont des comptables fictifs qui n'ont eu, par eux-mêmes, aucun maniement des deniers publics.

Le contrôle de l'audit est extrêmement rapide. Préparés par les bureaux de comptabilité des divers services, au fur et à mesure du paiement des dépenses, les comptes d'appropriation sont envoyés au Contrôleur auditeur, par les départements civils, le 30 novembre qui suit la fin de l'année financière, et, le 31 décembre, par les départements de l'armée et de la marine.

Après les avoir fait vérifier dans les bureaux de l'Audit, le Contrôleur auditeur, responsable de ce contrôle, transmet les comptes à la Trésorerie, avec son rapport, le 15 janvier suivant, pour les services civils, et le 31 du même mois,

pour la Guerre et l'Amirauté. A son tour, la Trésorerie doit en saisir la Chambre des Communes dans la première quinzaine du mois de février. Faute par la Trésorerie de faire cette transmission à l'époque réglementaire, il appartiendrait au Contrôleur d'effectuer lui-même ce dépôt.

On pourra se demander comment un si court délai d'un mois à un mois et demi suffit à l'Audit-office pour terminer son travail de vérification. Mais le Contrôleur général n'a pas à entrer dans l'examen des comptabilités individuelles ; son contrôle ne s'exerce que sur les comptes généraux présentés par branches de services ou par départements ministériels au nom de l'*accounting officer* désigné à cet effet. D'un autre côté, les officiers comptables n'attendent pas la fin de l'année pour saisir l'Audit-office de leurs opérations. Le bilan de chaque mois doit être communiqué au Contrôleur, dans le cours du trimestre suivant. Grâce à ce service de renseignements, lorsqu'arrive l'échéance légale du 30 novembre, la tâche de l'Audit se trouve aux trois quarts accomplie.

D'ailleurs, l'Audit-office ne se livre pas à une critique particulière de chacune des dépenses portées dans les comptes d'appropriation. Pour les départements de la Guerre et de la Marine, il se contente de procéder par épreuve (*test*) et

vérifie à fond environ un sixième des dépenses. Ce contrôle par épreuve est très complet, très minutieux. Pour les cinq autres sixièmes, le Contrôleur général se borne à s'assurer que les crédits alloués à chaque chapitre (*vote*) n'ont pas été dépassés. C'est seulement pour les services civils que le pointage détaillé est de rigueur ; encore est-il que l'Audit peut s'en dispenser avec l'assentiment de la Trésorerie.

Une fois saisie du rapport du Contrôleur auditeur et des comptes d'appropriation qui forment trois brochures corrélatives aux *estimates* du budget, la Chambre des Communes les renvoie à l'examen du Comité des comptes publics.

3^e Committee of public accounts

La Chambre des Communes ne se livre pas elle-même à la discussion des comptes d'appropriation et du rapport du Contrôleur général. Elle se décharge de cette tâche sur une de ses Commissions permanentes nommée Comité des comptes publics (*Committee of public accounts*).

Ce Comité financier, dont l'institution remonte à 1688, et qui fut réorganisé sous le ministère de Pitt, en 1780, n'a pas pour attribution exclusive de réviser et d'arrêter les résultats du contrôle de l'Audit. Sa mission est plus générale. Il exerce son action modératrice, sa

haute surveillance, sur l'ensemble de l'administration financière. C'est une Commission d'études et de réformes autant qu'un organe de contrôle. Aujourd'hui, comme à l'origine, il a pour devoir de « présenter des rapports sur les règlements qu'à son avis il conviendrait d'établir, à telle fin que les impôts et taxe votés soient appliqués de la manière la plus favorable au service ». Le Comité des comptes publics ne compte que onze membres nommés, pour la durée de la législature, par le *speaker* de la Chambre, sur l'avis du Gouvernement et du *leader* de l'opposition. Par là se trouve assurée la représentation proportionnelle de la minorité au sein du Comité. Pour plus de garantie, il est de tradition que les fonctions de *chairman*, c'est-à-dire de président et de rapporteur du Comité, soient dévolues à un membre de l'opposition.

Dès l'ouverture de la session, le Comité des *public accounts* se met à l'œuvre. Il se réunit régulièrement une fois par semaine, d'ordinaire le mercredi, dans la salle du Palais de Westminster. Le Contrôleur auditeur et un secrétaire de la Trésorerie assistent aux séances, le premier pour soutenir les conclusions de son rapport, le second pour requérir, au nom du Gouvernement, la répression des infractions constatées. C'est en présence des *accounting*

officers convoqués devant lui que le Comité prend connaissance des comptes généraux et des critiques de l'Audit. Le *chairman* interroge ces fonctionnaires, provoque leurs explications sur les points contestés ou mal éclaircis, leur réclame, s'il y a lieu, des justifications complémentaires.

Ces débats contradictoires, recueillis par la sténographie, sont imprimés à la suite du rapport du chairman et déposés par celui-ci sur le bureau de la Chambre. Ce rapport très circonstancié dénonce les fautes commises, en réclame au besoin la répression et formule les propositions de réformes que l'examen des comptes d'appropriation a pu suggérer à la Commission.

Le budget anglais est, dès lors, considéré comme réglé. Le rapport du Comité des *public accounts* marque le terme du contrôle parlementaire des comptes. Aucun bill n'intervient pour en homologuer les constatations.

Mais, lorsque les circonstances l'exigent, la Chambre des Communes n'hésite pas à sortir de ce rôle passif et à condamner, par un vote formel, les manquements signalés par ce rapport. C'est ainsi qu'en 1783, un dépassement de crédit de près d'un million de livres, imputable à l'administration des postes, provoqua devant la

Chambre un débat retentissant, dont la conclusion fut un vote de blâme à l'adresse du *Postmaster general*.

Le contrôle législatif de l'Angleterre n'est donc pas dénué de sanction. S'il n'aboutit point à une loi de règlement, il n'en est pas moins vrai que le dernier mot appartient aux Communes, toujours libres de substituer leur action à celle du Committee of public accounts et de dégager, par un ordre du jour ou une motion spéciale, les responsabilités encourues.

4° *Vue d'ensemble*

La première étape du contrôle est fournie par le Contrôleur auditeur général.

Aucune somme ne peut sortir du trésor sans l'autorisation préalable du Contrôleur auditeur général. Succédant en cela aux attributions de l'ancien contrôleur de l'Échiquier, ce haut personnage agit en qualité de délégué direct du Parlement, pour le compte duquel il tient les cordons de la bourse de l'État. Il autorise la Trésorerie à puiser au compte courant ouvert à l'État dans les écritures de la Banque d'Angleterre, qui centralise le produit de l'impôt. En théorie, le Contrôleur auditeur général est doté par là d'un pouvoir énorme, car sa décision est sans appel. Il pourrait se refuser d'une façon absolue, et sans que nulle autorité puisse lui for-

cer la main, à accorder le crédit sollicité de lui. En cas de crise politique, de lutte ouverte entre le Parlement et un gouvernement qui voudrait administrer sans budget, le Contrôleur auditeur général, personnage inamovible, pourrait résister à lui seul au cabinet.

« De hautes autorités, lord Grenville, lord Syndhurst, lord Monteagle, lisons-nous dans le compte-rendu du discours prononcé à la Chambre des Communes, le 1^{er} mars 1866, par sir George Bowyer, ont attaché une grande importance aux pouvoirs exercés par le contrôleur de l'Échiquier sur les sorties de fonds publics. Ce qui s'est passé récemment en Prusse montre l'importance constitutionnelle du contrôle sur les sorties de fonds. D'après ce qu'il a compris, la Chambre des députés ayant refusé de voter le budget de la guerre, la Couronne, cependant, sous le prétexte qu'elle était obligée de pourvoir à cette branche de l'Administration, dépensa l'argent. Si un contrôle sur les sorties de fonds avait existé, la Couronne n'aurait pu agir ainsi ».

Le Contrôleur auditeur général tient donc les cordons de la bourse pour le compte des communes. Aussi, les Anglais disent-ils qu'il exerce un contrôle constitutionnel. En théorie, en effet, il dispose d'une arme formidable ; mais cette arme est aujourd'hui hors d'usage. C'est un

souvenir des anciennes luttes entre les communes et la Couronne. Comment, en effet, sous le régime du gouvernement de cabinet, où le ministère n'est que la délégation de la majorité de la Chambre, la Couronne pourrait-elle songer à gouverner sans budget ?

Aussi bien, cette arme n'est pas adaptée aux nécessités d'un contrôle sérieux.

En cas de crise, elle ne pourrait sauvegarder les droits des communes qu'à la condition que le Contrôleur auditeur général, respectant son mandat, résiste au Gouvernement. Il le pourrait puisque, une fois nommé, il n'est révocable par la Couronne, au cas où il aurait démerité, que sur une adresse des deux Chambres du Parlement ; mais encore faudrait-il que la banque d'Angleterre obéît au Contrôleur auditeur général plutôt qu'à la Couronne ou au ministère. En temps normal, le contrôle préalable du Contrôleur auditeur général n'est pas un obstacle aux irrégularités financières. Il est exercé par l'autorité qui vérifie les comptes à posteriori, comme dans le système italien ou belge qui confie à la Cour des comptes un contrôle préventif étroit des dépenses ; mais, en réalité, le système anglais est tout à fait différent. Le contrôle du Contrôleur auditeur général ne porte pas sur l'ordonnance de paiement ou sur l'engagement de la dépense ; il ne porte que sur les

très grosses sommes dont la Trésorerie demande à être créditée à la Banque d'Angleterre. Il se contente de s'assurer, pour les services votés, c'est-à-dire pour les dépenses à l'égard desquelles le contrôle a le plus d'utilité, que le montant total des voies et moyens accordés par le Parlement n'est pas dépassé. Ce contrôle laisse à l'Administration pleine et entière liberté dans l'emploi des fonds ainsi délivrés ; il laisse libre carrière à l'action ministérielle sans s'ingérer dans l'administration ; il reste à l'écart, loin des faits de recette et de dépense, il plane très haut dans une sphère très élevée, si élevée qu'il perd complètement de vue l'emploi des fonds qu'il a accordés. Le Contrôleur auditeur général est à la source des fonds, il est le gardien du vaste réservoir de l'Échiquier, mais il ouvre largement les écluses et laisse libre cours aux flots. C'est à l'Administration qu'il appartient de les diriger à son gré dans les multiples canaux par lesquels ils vont porter la vie aux divers services publics.

Il existe d'ailleurs cent moyens de tourner ce contrôle dès qu'il devient gênant ; il suffit de rappeler que tous les revenus de l'État ne sont pas versés à l'Échiquier et que le Contrôleur auditeur a la garde seulement de l'Échiquier et non des autres caisses, que le *Treasury Chest fund*, le *Civil contingencies fund* laissent à la

disposition des Ministres des sommes considérables ; que ceux-ci ont les coudées franches dans l'emploi de leurs crédits, dont la spécialité ne leur est imposée qu'avec une grande discrétion. L'Administration, considérée dans son ensemble, n'est donc pas entravée dans son action par le contrôle constitutionnel du Contrôleur auditeur général.

C'est au sein de l'Administration que, à vrai dire, le contrôle de l'exécution du budget commence. Parmi les organes du pouvoir exécutif, il en est un qui a la mission spéciale de veiller à ce que le budget se maintienne en équilibre au cours de son exécution : la Trésorerie, présidée par le leader de la majorité, distribue aux départements ministériels les fonds dont le Contrôleur auditeur général a autorisé la délivrance, elle en spécialise l'emploi dans la mesure encore très large que nous avons indiquée : en les affectant à tel vote de service civil ou globalement au service de l'armée ou à celui de la marine. Bien plus, la Trésorerie se réserve vis-à-vis des autres départements ministériels, dans une certaine mesure, le contrôle de l'engagement des dépenses. Elle peut s'opposer aux accroissements de personnel, à la passation des marchés de travaux publics qui pourraient entraîner des dépassements de crédits.

Mais le contrôle de la Trésorerie n'entame pas le principe de la responsabilité des Ministres devant les Chambres. La spécialité des crédits est entendue chez nos voisins d'une façon très large. Pour les deux plus importants des départements ministériels, elle n'existe pour ainsi dire pas : le budget de la marine et celui de la guerre sont votés à forfait. Ces départements ont en effet le droit de compenser les déficits survenus dans certains votes ou chapitres, par des économies sur d'autres votes du même ministère. Et, pour les services civils, les déficits sur certains *sub heads* (sous-titres) d'un vote peuvent être compensés par des économies sur d'autres *sub heads* du même vote. Or, le vote est une division beaucoup plus large que notre chapitre. Le vote est, dans les départements militaires, un crédit qui s'élève parfois à un grand nombre de millions; dans les services civils, le vote est, le plus souvent, le crédit afférent à un service tout entier. La Trésorerie, il est vrai, comme après elle le Parlement, doit sanctionner ces virements entre votes ou *sub heads*, mais le Parlement, comme aussi le plus souvent la Trésorerie, ne sont appelés à donner leur sanction que lorsque la dépense a été effectuée. Ce qu'on veut, c'est que la Trésorerie et le Parlement soient informés de l'emploi effectif des fonds.

Cette largeur de vues se manifeste encore dans la pratique des *post ponements* ou ajournements de dépenses.

La Trésorerie a longtemps revendiqué, pour les divers départements ministériels, le droit, en cas d'insuffisance de crédits, d'ajourner le paiement des dépenses à l'année suivante. La Trésorerie a soutenu, à cette occasion, de 1871 à 1892, contre le Contrôleur auditeur général, une thèse qui, bien que contraire aux principes les plus essentiels de notre Code de la comptabilité publique, n'en est pas moins fort ingénieuse et peut-être préférable en pratique à notre rigoureuse spécialité des crédits par exercice.

La Trésorerie a fait l'apologie officielle du procédé de l'ajournement des dépenses à défaut de crédits pour les payer, c'est-à-dire de l'interversion des dépenses d'un exercice à un autre. Cette apologie, hâtons-nous de l'ajouter, était faite par comparaison avec un autre expédient beaucoup plus blâmable, le dépassement de crédit. Dans cette discussion sur les mérites respectifs de l'interversion d'exercice ou du dépassement de crédits, la Trésorerie a donné la palme à l'interversion ; elle a pensé que l'ajournement de dettes échues, dont le paiement immédiat n'est pas urgent, est un expédient légitime qui ne viole aucun principe constitutionnel, à la condition toutefois que les ajournements

soient indiqués au Parlement dans les comptes d'appropriation qui lui sont soumis. L'ajournement empiète sur les crédits de l'année suivante, sans augmenter le chiffre du forfait accordé au département. Une moyenne s'établit ainsi sur le crédit de deux ou plusieurs années, et l'Administration, plus à l'aise, avec la possibilité d'ajourner une dépense, peut ne demander que des crédits moyens et non pas le crédit nécessaire au maximum de la dépense à prévoir. Avec ce système des forfaits portant, non pas sur une année, mais sur plusieurs années, le contrôle du Parlement s'affaiblit, mais l'Administration devra faire des économies sur l'année qui a dû supporter les charges de l'année précédente. Le Trésor y trouve son compte.

Cette théorie, la Trésorerie l'a longtemps défendue. Elle a dû admettre, par une minute du 3 janvier 1892, l'opinion adverse soutenue par l'Audit-office et adoptée par le Comité des Comptes publics : désormais, le paiement des dépenses effectuées, lorsque la dette est exigible, ne doit pas être ajourné dans le but d'éviter un dépassement de crédit. Un crédit supplémentaire doit être demandé. Mais la Trésorerie n'a pas entièrement cédé. Elle estime qu'une année n'a pas à supporter les dépenses pour lesquelles les formalités préalables au paiement n'ont pas été remplies. Dès lors, l'Administration à court de

crédits pourra tarder à accomplir ces formalités. D'autre part, la Trésorerie se réserve le droit de sanctionner des conventions ayant pour but d'échelonner les paiements d'une même dette sur plusieurs années. Tout ce qu'on veut, c'est la lumière pour le Parlement ; il suffit que les comptes qui lui sont présentés contiennent la mention des interversions d'exercice librement effectuées.

L'Administration anglaise a donc les coudées franches. Nos voisins considèrent que cette indépendance est la condition d'une responsabilité effective.

Mais si la Chambre des Communes laisse au ministère une grande liberté au cours de l'exécution du budget, en revanche elle veut, cette exécution terminée, un contrôle approfondi et rigoureux. C'est alors, seulement, qu'interviennent les organes de contrôle étrangers à l'Administration : l'Audit-office et le Comité des Comptes publics.

Les Anglais ont compris toute l'importance de la séparation de l'Administration d'avec la vérification ; la vérification de l'emploi des fonds, *appropriation audit*, appartient à l'Audit-office ; c'est la vérification pour le compte du Parlement et aussi de la Trésorerie. Il est procédé, cependant, dans les divers ministères, à un départemental audit, une vérification adminis-

trative faite pour le compte du chef du département, mais cette vérification est purement préparatoire ; c'est l'*accounting officer*, chef de comptabilité responsable devant l'Audit-office de la Chambre des Communes, qui se recueille avant de se présenter devant ses juges ; c'est la mise des comptes en état d'examen, comme aussi la surveillance que le chef du département doit faire de ses agents ; c'est l'œuvre de nos directeurs de comptabilité pour les comptes des ordonnateurs, combinée avec celle de notre direction générale de la comptabilité publique pour les comptes des comptables, les comptes d'ordonnateurs des *accounting officers*, seuls intéressants au point de vue de l'emploi des crédits, étant appuyés en Angleterre de pièces justificatives produites en France au soutien des comptes des comptables, cet administrative Audit n'est pas encore un contrôle, qui suppose un contrôleur et un contrôlé ; c'est le département qui se contrôle lui-même. C'est encore de l'administration.

La vérification, œuvre de contrôle, commence avec le travail de l'Audit-office, organe complètement séparé des départements qui ont exécuté le budget. Les Anglais ont compris que ce principe de séparation avait un corollaire obligé : l'indépendance du département de contrôle par rapport aux départements contrôlés. La situation

du Contrôleur auditeur général et de son assistant, qui ne pourraient être révoqués par la Couronne, au cas où ils auraient démerité, que sur une adresse des deux Chambres, garantit l'impartialité et l'efficacité des investigations de l'Audit-office. Cette institution de contrôle est donc fondée sur le même principe que la Cour des Comptes, dont le caractère essentiel est l'indépendance au regard de l'Administration qui a exécuté le budget.

L'Audit-office a vérifié les comptes, il a présenté ses observations à la Trésorerie et aux départements ministériels par voie de correspondance. Il a élaboré des rapports qui ont été déposés sur le bureau de la Chambre des Communes.

C'est alors que le Comité de Comptes publics entre en scène. Délégué direct de la Chambre des Communes, dernier venu dans l'œuvre du contrôle, c'est à lui qu'il appartient d'examiner les rapports du Contrôleur auditeur général et, avec le concours de la Trésorerie, de leur donner une sanction.

5° Les résultats heureux

Voilà, décrit dans une vue d'ensemble, le mécanisme tripartite du système anglais de contrôle. Voilà les étapes diverses qu'il doit franchir. Pour apprécier la valeur de l'ingénieuse

machine, il convient d'en montrer l'effet utile, ses résultats ; puis, nous en ferons l'examen critique, au point de vue du plan général suivant lequel elle a été construite, et nous rechercherons dans quel esprit elle a été conçue et ajustée, dans quel esprit elle fonctionne.

Dressons d'abord le bilan de sa production. Voyons les résultats heureux et cherchons-en les causes : en regard de ces résultats, il nous faudra montrer les lacunes du système anglais.

I. Élaboration lente et progressive de règles de comptabilité publique

On peut dire que les institutions de contrôle financier ont créé en Angleterre la comptabilité publique et sont arrivées à assurer, d'une façon habituelle, une exécution du budget conforme à la volonté du Parlement.

La Comptabilité publique anglaise est de formation récente. Avant 1862, date de la création du Comité des Comptes publics, avant 1866, date de l'organisation définitive de l'Audit-office, la Comptabilité publique anglaise est une comptabilité commerciale très rudimentaire. C'est en 1849 que, pour la première fois, la Chambre des Communes formule le principe de la spécialité des crédits, quant à leur objet et, depuis, il a été constamment violé. C'est en 1892, c'est-à-dire tout récemment, que, sous les efforts combinés

de l'Audit-office et du Comité des Comptes publics, la Trésorerie a fini par admettre la règle de la spécialité des crédits par exercice, et que la pratique des ajournements de dépenses a été, sinon supprimée, du moins régularisée ; de même, la spécialité des crédits quant à leur objet, c'est-à-dire l'interdiction de dépasser les crédits ouverts à forfait pour les départements militaires ou par vote pour les services civils, n'est observée rigoureusement que depuis peu d'années.

Au début du ^{xix}^e siècle, les dépassements de crédits atteignent des sommes énormes : en 1859, 1860, encore, le Gouvernement engage sous sa responsabilité et sans crédit, pour faire face à la guerre de Chine et à l'Insurrection des Indes, des dépenses qui s'élèvent à plus de 50 millions de francs ; en 1861, c'est un crédit pour travaux qui est dépassé de plus de 20.000 livres ; en 1867 c'est la collection Blacas qui est achetée, sans crédit, plus de 45.000 livres. En 1881, la Trésorerie en est encore à désirer que les départements comprennent qu'un dépassement de crédit est une faute financière. Mais, dans la lutte incessante des organes de contrôle contre les départements, ceux-ci perdent peu à peu du terrain, ils arrivent à être refoulés dans leurs cantonnements normaux. Les lords notent avec satisfaction dans une *Treasury* minute de 1886, sur les comptes

de 1884-1885, que les dépassements sur les crédits accordés pour les services civils et les départements du revenu ont diminué en nombre et en importance depuis l'établissement du système d'Audit des comptes d'appropriation établi par l'acte de 1866. Les dépassements sur 1884-1885 ont été au nombre de quatre seulement, et ne se sont élevés qu'à 596 livres. Ayant été admis par le Comité sans objection, ils ont été votés de même par la Chambre des Communes le 19 mars 1886 ¹.

En 1885-86, pour la première fois depuis 1866, il n'y a pas de crédits complémentaires à voter. Dans l'opinion du contrôleur auditeur général, porte le rapport du Comité des comptes publics, ce fait est très significatif, attendu que l'examen des comptes n'a permis d'aucune manière de penser que les divers officiers comptables se fussent assuré des excédents de crédits en ajournant, au delà de la période d'emploi des crédits ², le paiement des sommes dues. Ce Comité en exprime sa grande satisfaction et appelle sur ce point l'attention du Parlement. Cependant les Comités des comptes publics de 1888, 1889, 1890, 1891 relèvent encore des

¹ *Hand book of the Committee of public Accounts*, p. 507.

² Rapport du Comité des Comptes *Hand book*, page 525.

dépassements de crédit qui s'élèvent à des sommes relativement importantes¹.

Mais, en 1893-94, il se produit un seul dépassement sur les services de la marine, sans que les services de l'armée et les services civils aient excédé leurs crédits. Et il y a mieux : pour l'année 1894-95, les membres de la Trésorerie se joignent au Comité des comptes publics pour dire combien ils sont satisfaits qu'il n'ait pas été nécessaire de demander au Parlement de crédit supplémentaire, *excess vote*, soit en ce qui concerne les services de la marine et de l'armée, soit en ce qui touche les services civils. C'est la seconde fois seulement, porte la minute de la Trésorerie à laquelle nous empruntons cette constatation, qu'un résultat aussi heureux a été obtenu depuis l'*act* de 1866 sur le département de l'Échiquier et de l'Audit, aucun dépassement de crédit ne s'étant produit pendant l'année 1885-86².

¹ Dépassements signalés au Comité des comptes publics de :

Années	Nombre des dépassements	Montant
1887.....	néant	»
1888.....	2	3.309
1889.....	3	10.970
1890.....	2	8.052
1891.....	3	5.885

² En France, les crédits complémentaires demandés aux Chambres se sont élevés pour les mêmes dernières années aux chiffres ci-après :

La spécialité des crédits, quant à leur objet, est donc aujourd'hui, en Angleterre, une règle incontestée et, qui plus est, respectée. Les *General accountants* de la marine et de l'armée, les *accounting officers* des services civils, personnellement responsables devant l'Audit-office et la Chambre des Communes de l'emploi des crédits, suivent avec soin leur épuisement et tiennent à honneur d'avertir le Parlement, par des demandes de crédits supplémentaires, dès qu'ils prévoient des insuffisances. C'est ainsi que ces demandes se font jour en temps utile et toujours dans la pratique avant la fin de février,

Exercice 1893.....	10.559.417 77
— 1894.....	1.775.676 52
— 1895.....	1.070.111 78
— 1896.....	2.034 42
— 1897.....	15.962.750 04

Il convient de noter à la décharge de l'Administration que le plus souvent ces crédits ont été demandés au Parlement avant la clôture de l'exercice et que, s'il a fallu demander des crédits complémentaires dans les lois de règlement, ç'a été parce que le Parlement n'a pas voté avant cette clôture les crédits supplémentaires qui lui étaient demandés. A la charge de l'Administration, il faut noter que les crédits supplémentaires sont demandés en France beaucoup plus tard qu'en Angleterre, et le plus souvent après l'exécution du service. Les crédits supplémentaires sont toujours demandés en Angleterre avant la fin de février de l'année qui finit le 31 mars. C'est comme si les crédits supplémentaires étaient demandés en France toujours avant la fin de novembre de l'année qui finit au 31 décembre suivant. En France, ces crédits sont demandés le plus souvent après la fin de l'année qui donne son nom à l'exercice, c'est-à-dire après que la dépense a été engagée et le service fait.

l'avant-dernier mois de l'année financière. Aussi bien, établies quatre mois seulement avant l'ouverture de l'année financière, les prévisions des *estimates* sont plus sérieuses que les prévisions de nos budgets établies plus d'un an avant le début de l'exercice.

Voilà donc les résultats obtenus par la collaboration constante, depuis 1866, des trois organes de contrôle dont nous cherchons l'effet utile. Ils ont créé la comptabilité publique anglaise, une comptabilité peu rigoureuse, mais, par là même, facilement applicable.

Cette comptabilité, telle qu'elle est, et l'histoire de sa formation successive, portent la marque de l'esprit anglais, comme notre comptabilité et son mode de formation portent la marque de notre tour d'esprit et de nos habitudes législatives. En France, les règles de la spécialité des crédits ont été imposées par le législateur d'après un plan conçu *à priori* ; en Angleterre, elles sont nées des circonstances, de scandales éclatant aux yeux de tous par la voie de la Presse, ou d'une violation de la volonté du Parlement relevée par l'Audit-office. Les Anglais n'ont rien qui ressemble à notre Code de comptabilité publique. C'est dans les rapports du Comité des Comptes publics, dans les minutes de la Trésorerie qui en sont la suite et la consécration, qu'il faut chercher, de ci, de là, noyées dans les discussions

de fait et de détail, les règles éparses de l'emploi des crédits. Un recueil de ces rapports et de ces minutes a été publié ; c'est ce recueil, auquel il faut ajouter tous les ans de nouveaux rapports et de nouvelles minutes, qui constitue le code sans cesse remanié et quelque peu flottant de la comptabilité publique anglaise, si tant est que le mot code puisse être appliqué à un recueil de rapports et de minutes plein de faits, de détails et de solutions d'espèce, d'où il est malaisé de dégager des règles précises et des idées générales. Nos décrets, nos règlements sur la comptabilité publique sortent du travail de nos ministères ou de leurs bureaux, de commissions où les compétences diverses sont réunies, où, à côté d'administrateurs éprouvés qui sont des spécialistes, siègent des membres de la Cour des Comptes et du ministère des Finances qui apportent leur contingent d'idées générales, de science et d'expérience pratique. Ces décrets, ces règlements sont impeccables, leur rigueur est admirable, rien ne leur échappe et les matières savamment ordonnées et traitées tendent à la perfection, à l'idéal de la comptabilité publique : c'est cet idéal qui est proposé aux administrateurs appelés à appliquer le décret ou le règlement. C'est la méthode scientifique, qui veut l'idéal théorique. La comptabilité publique anglaise, produit de la méthode expérimentale,

est moins savante, moins précise et moins rigoureuse. Mais en revanche, parce qu'elles sont nées des besoins de la pratique, parce qu'elles sont le produit de discussions incessantes entre le Contrôleur auditeur général, la Trésorerie et les autres départements, et des solutions de fait et d'espèce données à la suite de ces discussions par le Comité des comptes publics, les règles relatives à l'emploi des crédits s'inspirent en Angleterre, plus qu'ailleurs, des nécessités de la vie administrative. Et, d'ailleurs, sorties tout armées du cerveau du législateur, les règles de la spécialité des crédits ont varié en France comme les régimes politiques qui s'y sont succédé ; suivant ces régimes ou leur tendances diverses, elles ont changé par brusques à-coups. En Angleterre, ces règles ont été le produit d'une évolution lente, il est vrai, mais toujours tendue vers le même but : l'accroissement des pouvoirs de la Chambre des Communes, la limitation progressive des libertés de l'Administration au profit du contrôle parlementaire. Cette tendance séculaire a donné aux Administrateurs anglais la longue et constante habitude de se soumettre aux décisions du Parlement, de reconnaître en lui le maître qu'un bon serviteur doit chercher à contenter.

C'est ainsi que, tout en créant la comptabilité publique, l'Audit-office et le Comité des comptes,

comme aussi la Trésorerie, ont fait l'éducation des administrateurs. Ils l'ont faite à coups de remontrances personnellement infligées. Nos décrets et règlements sont proposés à nos administrateurs comme la règle qu'ils ont à étudier et à apprendre, l'idéal de perfection auquel ils doivent tendre ; mais, dans beaucoup de cas, aucune sanction ne peut atteindre ces administrateurs. Les Anglais, au contraire, ont vécu longtemps d'usages, de traditions, de règles de bon sens et d'équité d'une application facile, aussi ont-ils pu former leurs administrateurs par les admonestations très efficaces que le Comité des comptes publics est appelé à donner aux officiers comptables coupables d'une grave infraction à ces traditions et à ces règles. Les administrateurs français apprennent l'administration dans les livres, dans les règlements qu'on leur impose ; les administrateurs anglais, dans la pratique. Chaque méthode a sa valeur. Mais les punitions infligées par le Comité des comptes publics, ses blâmes ont pour effet d'apprendre sûrement et définitivement les règles de comptabilité aux administrateurs qui les auraient violées ; obligés de comparaître à la barre du Comité des comptes pour y répondre de leurs fautes, les administrateurs n'oublient pas les admonestations reçues. Les règles apprises dans les livres sont méconnues plus

facilement, surtout lorsque, comme en France, la sanction est souvent lointaine ou négligeable. Au résumé, les institutions anglaises de contrôle ont su mettre l'ordre dans la comptabilité budgétaire ; leurs efforts ont été couronnés de succès, leurs observations efficaces, leurs leçons écoutées. Il leur reste cependant, non seulement à maintenir les positions acquises, mais à poursuivre leur marche en avant dans la voie du progrès ; l'organisation anglaise, en effet, n'a pas atteint, à notre avis, ses derniers perfectionnements. Si cependant elles ont agi dans le passé, ces institutions agissent et agiront dans le présent et l'avenir en faisant respecter les règles qu'elles ont tant contribué à former, en tenant les administrateurs en haleine par un travail incessant, d'autant plus efficace qu'il est mené plus vite à son terme.

II. Rapidité de l'apurement des comptes

La machine anglaise marche, en effet, très rapidement ; c'est là une de ses caractéristiques. Elle arrive au but infiniment plus vite que la française, plus savante et plus soignée dans sa structure, plus précise, mais plus compliquée, partant plus lourde.

Pour faire mieux saisir le fonctionnement du mécanisme, prenons comme exemple une

année financière déterminée. L'année financière anglaise 1895-1896 a commencé le 1^{er} avril 1895 et s'est terminée le 31 mars 1896 : l'exécution du budget de cette année n'a été cependant achevée que six mois après la fin de l'année financière, c'est-à-dire le 30 septembre 1896¹. Du 30 septembre 1896 au 31 janvier 1897, il s'est écoulé quatre mois, au bout desquels l'Audit-office avait entièrement terminé ses rapports. Considérons maintenant le budget français de l'exercice 1896, clos le 31 juillet 1897 ; la Cour des Comptes a dû prononcer, d'après la loi du 25 janvier mil huit cent quatre-vingt-neuf, et a effectivement prononcé sa déclaration de conformité sur la situation définitive dudit exercice avant le 1^{er} mai 1898 : cette déclaration a été rendue le 6 avril 1898 pour l'exercice 1896 ; nous constatons de plus que le rapport de la Cour, dernier terme de son œuvre de contrôle, est remis au Chef de l'État en général deux à trois mois environ après la déclaration, en juin ou juillet de l'année qui suit celle pendant laquelle l'exercice est clos, le 12 juillet 1898 pour l'exercice 1896.

¹ Un délai complémentaire plus court est fixé pour les dépenses des services civils. En ce qui concerne ces services, les ordres de paiement tirés sur le Paymaster général, avant le 31 mars, doivent être annulés s'ils n'ont pas été acquittés avant le 30 juin suivant.

L'avance de la machine anglaise est déjà grande. Prenons pour point de départ des délais écoulés, les dates de clôture des opérations comptables de l'exercice. Il a fallu à l'Audit-office quatre mois depuis cette clôture pour terminer la vérification commencée, bien avant la clôture, par l'examen des comptes mensuels ou trimestriels. Il a fallu à la Cour des Comptes onze à douze mois pour terminer la vérification des comptes de l'exercice 1896, commencée aussi, avant la clôture de l'exercice, par la vérification des comptes de la première année de cet exercice.

Les Anglais ont déjà pris les devants lorsque l'Audit-office et la Cour des Comptes ont fini leurs travaux. A partir de ce moment, la machine anglaise vole sur la route à grande allure ; la machine française, pendant ce temps, tarde, embourbée dans l'ornière de la lenteur administrative et surtout parlementaire ; elle y est encore quand les Anglais ont atteint le but.

Quinze jours après l'achèvement des travaux de l'Audit-office, le 15 février 1897 pour l'année 1895-1896, la Chambre des Communes a été obligatoirement saisie, tandis que le rapport de la Cour des Comptes et sa déclaration sur l'exercice 1896 ont été distribués au Parlement le 20 mars 1899, c'est-à-dire non plus quinze

jours, mais huit mois après l'achèvement des travaux de la Cour des Comptes¹.

En possession des rapports de l'Audit-office, la Chambre des Communes a immédiatement saisi son Comité des comptes publics, lequel a commencé ses travaux le 10 mars 1897. Le 14 juillet, les rapports de ce Comité étaient terminés et déposés sur le bureau de la Chambre des Communes. Neuf mois et demi après la clôture des opérations comptables relatives au budget anglais 1895-1896, le contrôle de l'exécution de ce budget était entièrement achevé, aucun crédit complémentaire pour dépassement n'ayant été demandé au Parlement. Si l'on considère le cycle entier d'un budget anglais, la durée de son existence comptable, depuis le moment où il est préparé jusqu'au moment où il est définitivement apuré, on voit que le budget de 1895-1896, dont les prévisions ont été établies en décembre 1894, a été réglé le 14 juillet 1897, c'est-à-dire que l'existence comptable de ce budget a été de deux ans et sept mois et demi. C'est la durée normale des budgets anglais,

¹ Pour l'exercice 1897, il ne s'est écoulé que cinq mois et demi entre la date de la remise du rapport public au Chef de l'État et celle de la distribution du rapport et des déclarations générales au Parlement. Mais, pour l'exercice 1892, il s'était écoulé un an entre ces deux dates ; pour les exercices 1893 et 1894, seize mois et demi ; pour l'exercice 1895, huit mois.

ces délais étant toujours observés et simplement allongés d'un mois environ lorsque des dépassements ont nécessité le vote de crédits complémentaires.

En Angleterre, il s'écoule invariablement moins de deux ans entre le vote du budget d'une année financière, vote terminé en août, et l'apurement des comptes de ce budget terminé en juillet de l'année qui suit la clôture de l'année financière envisagée. Il s'est écoulé, par exemple, moins de deux ans entre le vote du budget 1895-1896 terminé en août 1895 et l'apurement des comptes de ce budget terminé en juillet 1897.

III. Le contrôle anglais est doté de sanctions administratives et parlementaires

La rapidité dans l'œuvre d'apurement des comptes a en Angleterre, au point de vue des responsabilités administratives, les conséquences les plus heureuses. Le contrôle, pour être efficace, ne doit pas tarder. Cela est particulièrement vrai sous le régime parlementaire. Le Cabinet y vit de la confiance de la majorité d'où il est issu. Il est nécessaire que le Parlement puisse apprécier rapidement si, au cours de l'exécution du budget, les Ministres ont respecté sa volonté et rempli leur mandat. Les Ministres qui ne rendent pas leurs comptes dans le minimum de temps

possible, faussent le régime parlementaire dans lequel les Chambres ont le droit de connaître sans retard si elles doivent continuer leur confiance au Cabinet. Si celui-ci tarde à dessein, il attente à l'essence même du régime en cherchant à cacher la vérité qu'il doit à la Chambre et au pays. Il est de l'essence du régime parlementaire que la responsabilité ministérielle puisse être appréciée sans délai par les Chambres. Autrement, elle ne serait qu'un vain mot. Pratiquement, il faut se souvenir que l'apurement des comptes ne peut aboutir en définitive, à l'encontre des Ministres, qu'à une mise en minorité ou à un vote de censure ou de blâme, ce qui équivaut à une mise en minorité. Il faut donc que le contrôle puisse atteindre des Ministres au pouvoir, il faut qu'il s'exerce à l'époque la plus rapprochée possible de l'exercice de ce pouvoir souvent précaire. Cela est de l'essence d'un régime parlementaire bien organisé. C'est ce que les Anglais ont compris.

Aussi bien, la rapidité dans l'apurement des comptes est plus utile en Angleterre qu'ailleurs. Les responsabilités de payeur ou de comptable y sont, en effet, nous l'avons vu, absorbées par la responsabilité de *l'accounting officer*, du chef de comptabilité, qui ne fournit pas de cautionnement, dont la responsabilité pécuniaire est très rarement mise en jeu, qui, en fait, n'est guère

plus responsable, pécuniairement parlant, qu'un chef de comptabilité française dans les ministères. La responsabilité de l'*accounting officer*, comme celle de tout Administrateur, comme celle du chef de département, étant plutôt administrative que pécuniaire, le contrôle dispose, à l'égard de cet *accounting officer*, de sanctions surtout morales ou disciplinaires : la censure, la suspension de fonctions, la révocation. Ces sanctions ont besoin d'être rapprochées des faits répréhensibles. Le Trésor français, lui, est sûr d'être indemnisé quand le comptable a été condamné à reverser telle somme ; peu important les délais : la Cour des Comptes ne lui donnera *quitus* et n'autorisera le remboursement de son cautionnement qu'après le reversement ordonné. La sanction morale ou disciplinaire, au contraire, la seule qui puisse frapper en fait l'Administrateur anglais, n'est pleinement efficace, comme toute répression qui n'aboutit pas à des dommages-intérêts, que lorsque la faute vient d'être commise. La prescription de l'action pénale est plus courte que la prescription de l'action civile. Il était donc particulièrement intéressant en Angleterre d'arriver à la rapidité de l'apurement des comptes, à raison de la substitution des responsabilités administratives aux responsabilités pécuniaires du comptable français.

Ce qu'il ne faut pas oublier, c'est que la rapi-

dité que nous avons notée est de règle; c'est avec la plus grande ponctualité que les délais que nous venons d'indiquer sont observés. L'Audit-office ne manque jamais d'obéir aux prescriptions de l'*act* de 1866 et de déposer ses rapports avant le 31 janvier, au début de la session du Parlement. La Chambre des Communes ne manque jamais d'obéir à ses traditions en se mettant au travail dès que les rapports de l'Audit-office ont été déposés sur son bureau. Cette ponctualité est un trait de mœurs parlementaires qui fait contraste avec la lenteur de notre Chambre des Députés. Et cependant les membres du Comité des comptes n'ont pas tous le feu sacré. Il en est un qui a franchement avoué, en pleine Chambre des Communes, que la mission d'apurer les comptes qui lui incombait, lui semblait plutôt dénuée d'intérêt. (Sir Stafford Northcote, séance du 1^{er} mars 1866.) Comment donc les députés anglais remplissent-ils si ponctuellement une obligation plutôt désagréable ? Sans doute les membres de la Chambre des Communes, dont beaucoup administrent des sociétés financières, industrielles ou commerciales, sont habitués à voir arrêter les comptes aussi ponctuellement que les budgets. Ils considèrent que leur devoir est d'approuver les comptes de l'État avec la régularité qu'ils apportent à l'approbation des comptes d'une

société. Mais, il faut l'ajouter, la Chambre des Communes n'aurait aucune excuse pour remettre à plus tard l'examen des comptes, parce que ces comptes sont présentés en temps utile et qu'ils se rapportent à des faits tout récents. On ne remet pas une besogne dont on sent l'utilité et l'actualité.

Les députés anglais, enfin, quelle que soit leur dose d'esprit public, n'oublient pas leurs affaires personnelles. Aussi l'obligation traditionnelle d'apurer les comptes de mars à juillet, à une époque rapprochée des vacances qui commencent en août, est-elle une des causes morales les plus importantes du bon fonctionnement du système.

*6° Les causes générales des résultats heureux
du système anglais*

Nous avons exposé les résultats heureux du système anglais. Ces résultats sont dus à des causes multiples : l'harmonie qui règne entre le système budgétaire, le système comptable et le système de contrôle, ces trois systèmes étant conçus dans un plan d'ensemble et fonctionnant dans un accord parfait ; l'étroitesse des liens qui rattachent les uns aux autres les trois organes de contrôle, la fréquence de leurs rapports, leur contact direct entre eux-mêmes et aussi avec les administrateurs contrôlés, la simplicité de la

procédure de l'Audit-office et la concentration entre ses mains de toute l'œuvre de vérification préparatoire au contrôle souverain du Comité des comptes publics ; la simplicité de la procédure de l'apurement des comptes par le Parlement ; l'orientation de tout l'organisme en vue d'un but identique, jamais perdu de vue ; l'efficacité du contrôle des Communes : ces résultats sont dus enfin aux mœurs administratives et parlementaires, à des traditions non écrites qui font partie intégrante de la constitution anglaise.

I. Harmonieuse unité du système anglais

Le système budgétaire, le système comptable, le système de contrôle, disons-nous, sont conçus et fonctionnent dans une harmonieuse unité. C'est à la Chambre des Communes qu'il doit être rendu compte de l'emploi des fonds qu'elle a accordés. C'est donc la convenance de la Chambre que le système doit chercher à satisfaire. La session ordinaire des Communes commence en février et finit en août ; c'est pendant cette session que le Parlement doit accomplir toute son œuvre financière. Il faut donc que, pendant cette session, la Chambre des Communes mène de front le vote du budget de l'année future et l'apurement des comptes de l'année passée. Voilà le but à atteindre.

Pour l'atteindre effectivement, aucune perte de temps n'est admissible ; il faut donc une année financière qui commence tout près de la fin de la session consacrée au vote du budget ; ce serait une perte de temps, c'est tout dire en Angleterre, que d'admettre un intervalle entre le vote du budget et son exécution ; un budget d'ailleurs ne peut s'appliquer sérieusement qu'à des faits qui vont se réaliser ; la prévision, pour être sérieuse, doit être rapprochée de la réalisation des faits prévus. Aussi le budget commence à être exécuté pendant même qu'on le vote encore ; et nous savons que les *estimates* sont préparés à une date très proche du commencement de la session de février, en décembre précédent. Si l'année financière commence le 1^{er} avril, avant même le vote intégral du budget, terminé en août à la fin de la session, les votes par acomptes, les douzièmes provisoires anglais, tiendront le cabinet en main plus longtemps. Cela est conforme aux aspirations des Communes. Voilà pour le budget. Il s'agit maintenant de mener de front le vote du budget de l'année financière qui s'ouvre le 1^{er} avril et l'apurement des comptes de l'exercice qui a été clos le 30 septembre précédent. Là gît la difficulté. Car, pour atteindre le but, il faut une exécution très rapide des services du budget, une forma-

tion et une vérification très rapides des comptes de ce budget exécuté.

Il faut d'abord, au point de vue comptable, un délai très bref pour l'exécution des services du budget. Les Anglais ont adopté la comptabilité par gestion annale, allongée d'une période de six mois, il est vrai, mais pour le seul achèvement des dépenses déjà ordonnancées à la fin de l'année financière, avant le 31 mars. Le paiement n'est plus qu'une affaire de caisse. Dès lors, les comptes peuvent être établis, pour la plus grande partie, à la fin de cette année financière, et, comme des comptes mensuels ou trimestriels ont permis à la vérification de suivre *pari passu*, comme dit l'act de 1866, l'exécution des services, l'Audit-office a pu terminer ses travaux le 31 janvier, justement pour le début de la session de la Chambre des Communes. Pas un instant n'est ainsi perdu. Saisie en février des comptes et des rapports de l'Audit-office, la Chambre des Communes examine en même temps, jusqu'en juillet ou en août, avant de partir en vacances, le budget de l'année qui va s'ouvrir ou qui vient de s'ouvrir, et les comptes de l'exercice financier qui a été clos le 30 septembre précédent. Cette corrélation dans le temps entre le vote du budget et l'apurement des comptes permet une corrélation rationnelle entre

ces deux sortes de travaux. Le vote du budget d'une année est basé sur les données de l'expérience, sur les faits comptables du dernier exercice clos au moment de ce vote, commentés et critiqués, s'il y a lieu, par l'Audit-office. Le budget a été préparé, il est vrai, en décembre, c'est-à-dire avant que l'Audit-office ait terminé ses travaux, achevés le 31 janvier suivant, mais la Chambre des Communes¹, dans l'élaboration successive du budget, du mois de février jusqu'au mois de juillet ou d'août, peut donner suite aux observations des divers organes de contrôle². La sincérité du budget gagne à ce contact avec l'apurement des comptes ; son équilibre même en est plus solide, au cas où des crédits complémentaires importants devraient être votés pour faire face aux déficits de l'année dont les comptes sont apurés. Le vote du budget et l'apurement des comptes marchent ainsi d'un pas assuré ; ils s'appuient l'un sur l'autre et se prêtent un mutuel concours, au plus grand profit des finances de l'État.

Cette harmonie entre les époques de travaux logiquement connexes n'est possible, dans la pratique, qu'à raison d'un contact direct entre les divers organes de contrôle et aussi d'un

¹ Ou, plus spécialement, les Comités des subsides et des voies et moyens.

² Audit-office, Comité des comptes, Trésorerie.

contact direct entre les contrôleurs et les contrôlés.

II. Le contact entre les divers organes de contrôle est pleinement réalisé

L'Audit-office est l'auxiliaire de la Trésorerie ; il est aussi, et surtout, l'auxiliaire de la Chambre des Communes. L'Audit-office est en relation constante de correspondance avec la Trésorerie, et l'assure ainsi de l'exécution des minutes ou décisions émanées d'elle. La Cour des Comptes, en France, a, de même, des rapports directs avec le Ministre des finances auquel elle communique ou envoie ses arrêts ou ses décisions. Mais l'Audit-office est aussi en relation annuelle avec la Chambre des Communes. C'est à la Trésorerie, il est vrai, que l'Audit-office soumet ses rapports dans le délai légal ; cependant, si la Trésorerie s'abstient de les transmettre dans la quinzaine à la Chambre des Communes, l'auditeur général doit d'office et spontanément déposer lesdits rapports sur le bureau de la Chambre. Aucune solution de continuité n'est ainsi possible. C'est ce contact direct, au besoin cette suppression de tout intermédiaire entre le Contrôleur auditeur général et la Chambre des Communes, qui fait la force de l'Audit-office et la sûreté de son action. C'est par là que l'Audit-office est réellement l'auxiliaire du Parlement.

Connaissant l'obligation, où est le Contrôleur auditeur général, de remettre directement ses rapports à la Chambre des Communes, à défaut de la Trésorerie, l'Administration se hâte d'ailleurs de répondre ; il est de son intérêt que les éléments contradictoires de la discussion soient présentés simultanément à la Chambre. Le Comité des Comptes, saisi dès lors en temps utile, se hâte à son tour d'aboutir pour entrer en vacances.

Dans le système français, au contraire, le Parlement est obligé d'attendre, avant d'être saisi du rapport de la Cour des Comptes, que les Administrations aient répondu par écrit aux observations de ce corps de magistrature, et que le Ministre des finances ait réuni ces réponses, puis les ait distribuées aux Chambres. Une loi récente, en date du 14 avril 1896, a imposé à l'Administration un délai de six mois pour répondre au rapport de la Cour.

Les éclaircissements à ses observations doivent être fournis par les Ministres avant le 1^{er} novembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice. C'est un progrès qui est dû à l'heureuse initiative de M. Boulanger. Mais cette limitation du délai de réponse, excellente en principe, est malheureusement dénuée de sanction. Dans le cas où ce délai serait dépassé, et il l'a été souvent, la Cour ne saurait saisir le Parlement.

Le système anglais peut donc sembler supérieur au système français en ce qu'il établit entre le Parlement et l'organe de vérification des comptes des relations plus directes et plus régulières.

D'autre part, le contact direct et personnel entre les contrôleurs et les contrôles commence au cours des vérifications de l'Audit-office par la correspondance entre le Contrôleur auditeur général et les *accounting officers* ou chefs de la comptabilité qui ont, devant l'Audit-office et la Chambre des Communes, la responsabilité personnelle de l'Administration des crédits. En France, au contraire, la Cour des Comptes, si elle a par ses arrêts une action personnelle sur les comptables, correspond, par ses référés, non pas avec un Administrateur personnellement responsable devant elle de l'emploi des crédits, mais avec le Ministre, ou plutôt avec des bureaux anonymes.

De plus, l'Audit-office a libre accès aux livres de comptabilité. Il peut prendre connaissance, dans les départements ministériels, de toute correspondance, de tous documents relatifs à la comptabilité. Il entre officiellement en relations directes avec les bureaux ; il a le droit d'enquête. Les droits de notre Cour des Comptes, qui ne statue que sur les pièces que les règlements l'autorisent à réclamer, sont beaucoup plus

limités. Le contact entre contrôleurs et contrôlés, ainsi qu'entre les divers organes de contrôle, est encore plus efficace dans la procédure du Comité des Comptes. Les comptables publics, les *accounting officers*, comparaissent en personne devant ce Comité souverain fait à l'image de la Chambre des Communes omnipotente.

Doté d'un droit d'enquête illimité, le Comité a pouvoir de requérir personnes et documents. Un représentant de la Trésorerie siège au Comité. Le Contrôleur auditeur général est présent, c'est lui qui requiert, en défendant ses observations. Devant ce tribunal, il représente le ministère public ; ses rapports sont des réquisitoires ; le *chairman* du Comité les a en mains, il appartiendra aux accusés de défendre leur administration, eux-mêmes, dans un débat oral où ils pourront apporter des notes écrites pour aider et préciser leurs dispositions. C'est dans cette discussion générale qu'en quelques séances sont résolues toutes les questions soulevées. C'est la liquidation définitive des observations de l'Audit-office, sanctionnée aussitôt par les minutes de la Trésorerie, qui leur font suite conformément aux solutions du Comité des comptes publics.

En France, au contraire, le débat est écrit et, de plus, scindé. C'est par écrit que les Adminis-

trations répondent aux observations de la Cour des Comptes ; ce sont leurs réponses écrites qui, imprimées à la suite du rapport public, forment avec ce rapport les éléments de solutions dont sont saisies la Commission des Comptes de la Chambre et la Commission des finances du Sénat. Point de débat général où la Cour soit représentée. Chacun travaille de son côté. Les bureaux examinent, sans vue d'ensemble, les observations de la Cour, et y répondent comme ils peuvent et comme ils veulent. Puis la Cour examine, au cours de ses séances, les éclaircissements des ministères ; à leur tour, les Commissions parlementaires examinent ces mêmes observations et éclaircissements, et rédigent leurs rapports d'après ces éléments. Une sanction législative, il est vrai, est donnée à ces rapports ; mais aujourd'hui la loi des comptes ne réalise guère de réformes et n'est en général qu'une formalité. Et, de plus, les rapports de nos Commissions parlementaires n'ont pas de sanction administrative normale et régulière. Au lieu d'un travail en commun aboutissant à des mesures immédiatement prises, nous n'avons qu'un travail morcelé et successif, sans lien, dépourvu de sanction.

III. Simplicité de la procédure

Une autre cause des résultats heureux du système anglais, c'est la *simplicité de la procédure* de l'Audit-office et aussi de la procédure de l'apurement des comptes par le Parlement.

La simplicité de la procédure de l'Audit-office a sa cause première dans le système comptable des Anglais.

En Angleterre, les ordonnateurs sont en même temps des comptables au sens français du mot ; ils ne manient pas un centime, il est vrai, mais ils sont responsables devant l'Audit-office et le Parlement de la justification des dépenses. Le payeur anglais paie, sans droit de contrôle, le chèque tiré sur lui par *l'accounting officer*, le chef de comptabilité, lequel rassemble sous sa responsabilité et présente à l'Audit-office, à l'appui de son compte, toutes les pièces justificatives des dépenses effectuées sur son ordre. Dans le système anglais, les comptes administratifs d'emploi de crédits, ou comptes d'appropriation, présentés par les *accounting officers*, sont les seuls intéressants pour le contrôle parlementaire, parce que les pièces justificatives des opérations comptables, lesquelles permettent seules de s'assurer de l'emploi réel des fonds, sont jointes à ces comptes et non pas, comme en France, aux comptes de gestion des comptables

manuteneurs de deniers publics. De là, la possibilité pour l'Audit-office d'élaborer ses rapports et de certifier la sincérité et l'exactitude des comptes d'appropriation sans avoir arrêté les comptes des comptables, payeurs ou receveurs. De là, l'absence de toute déclaration de conformité entre les comptes rendus par les comptables et ceux rendus par les départements administrateurs de crédits. De là, les comptes mensuels ou trimestriels examinés sans qu'il soit nécessaire qu'un arrêt intervienne pour établir une ligne de compte et une situation de caisse. Donc, pas d'arrêts, pas de déclarations de conformité, une simple correspondance entre l'Audit-office et les Départements ordonnateurs, puis des rapports. Mais dans ce système tout se tient, et cette simplicité n'est possible qu'à raison des procédés de banque employés par les Anglais pour payer les dépenses publiques. Elle n'est possible qu'à raison de la suppression des obligations et de la responsabilité des comptables, considérés comme agents de contrôle administratif.

L'usage sur une grande échelle de la vérification par épreuve, *test audit*, simplifie encore les travaux de l'Audit-office.

Cette simplicité de la procédure se retrouve dans l'apurement des comptes par le Parlement. Pas de loi des comptes fixant définitivement,

par chapitres, le montant des recettes et des dépenses avec tout le luxe de chiffres que nous connaissons. Les instants de la Chambre des Communes sont précieux. Elle écoute les rapports de son Comité des comptes condensés généralement en quelques pages ; elle émet un simple vote en cas de dépassement de crédit, un vote de blâme en cas d'irrégularité grave : c'est le minimum irréductible.

Il est à noter d'ailleurs que le système anglais ne comporte ni notre Commission de vérification des comptes des Ministres, ni notre Commission des frais de service et de négociation du Trésor public. Toute l'œuvre de la vérification des comptes est concentrée aujourd'hui dans les mains de l'Audit-office. L'Administration anglaise n'intervient à aucun degré dans l'œuvre du contrôle. En France, au contraire, le contrôle de la Cour des Comptes subit des exceptions, et la responsabilité des retards dans l'apurement des comptes par le Parlement incombe, pour une bonne part, à notre Commission de vérification des comptes des Ministres.

7° *Les Lacunes*

I. Action insuffisante du Comité parlementaire des comptes publics en ce qui concerne le détail des comptes

Si le Contrôleur auditeur général, appuyé sur l'autorité du Comité des Comptes et souvent

sur la Trésorerie, a pu élaborer des règles de comptabilité financière plus strictes, si les budgets sont apurés avec toute la célérité désirable, ce sont là les résultats heureux du système.

Mais cette organisation ne donne pas seulement au Comité des Comptes publics la mission d'apurer les comptes dans leurs résultats généraux et d'établir ou de faire respecter les principes ; le Comité doit aussi, saisi par un Contrôleur auditeur général privé de tout pouvoir propre de décision, descendre dans le détail des menues dépenses irrégulièrement faites que l'Audit-office lui a signalées.

Un double emploi, un paiement exagéré est-il révélé par le rapport du Contrôleur auditeur général, il appartient au Comité des Comptes d'examiner s'il doit recommander à la Trésorerie le rejet de la dépense ou s'il doit l'allouer. Une dépense a-t-elle été faite sans pièces justificatives suffisantes, le Comité considère le fait qui lui est signalé et il est tenu d'interroger sur ce point *l'accounting officer* et de faire une enquête.

C'est là, dans le système anglais, une grande lacune. Un Comité qui n'adresse que des rapports à la Chambre des Communes, qui ne formule que des suggestions ou recommandations, est un excellent instrument de réforme et d'amélioration générale. Mais, quand il s'agit, non pas de mettre fin à des pratiques ou des

erremments vieieux, non pas de modifier un système de comptabilité, mais de faire injonction à un comptable de verser au Trésor une somme indûment payée ou le montant d'un droit constaté non recouvré, une Commission parlementaire a évidemment une action de moindre portée qu'un tribunal organisé, siégeant tout le long de l'année, muni d'une arme solide : l'arrêt exécutoire.

Aussi le Comité des Comptes ne mène-t-il pas toujours à bien la tâche ardue de l'examen des observations de détail de l'Audit-office.

II. La responsabilité pécuniaire des accounting officers est rarement et difficilement mise en jeu, faute de comptables analogues aux nôtres et faute de jugement des comptes.

La responsabilité des *accounting officers* n'est pas toujours effective. « Il n'est pas rare, dit M. Mills, contrôleur auditeur général, qu'un paiement porté en compte par un *accounting officer* soit rejeté. En ce cas, l'*accounting officer* obtient ordinairement le remboursement de la somme payée. Si, toutefois, il ne peut obtenir le remboursement, il fait appel à la Trésorerie qui peut, si elle le juge convenable, l'autoriser à porter la somme comme irrécouvrable. Le Trésor est-il en perte par suite d'un accident ou d'une fraude commise par un officier subordonné à l'*accounting officer*, l'*accounting officer*

rapporte le fait à la Trésorerie et celle-ci peut allouer la somme, ou, en cas de négligence dans l'exercice régulier de son contrôle, peut requérir de l'officier en faute un remboursement total ou partiel. La personne coupable de la fraude est, quand cela est possible, poursuivie et punie. » Les documents officiels abondent en espèces où la Trésorerie a abandonné toute réclamation.

C'est elle aussi bien qui prononce administrativement, en se conformant aux recommandations du Comité des comptes publics. C'est elle qui a, dans les questions de responsabilité, le dernier mot, sans qu'aucun tribunal administratif puisse imposer une solution. A cet égard, le système français a l'avantage. Les Anglais n'ont pas l'équivalent du contrôle local et décentralisé de nos comptables exercé sous leur responsabilité pécuniaire mise en jeu par un tribunal administratif, la Cour des Comptes.

Ce contrôle, pivot du système français tout entier, a des sanctions énergiques et inexorables. Notre comptable fournit un cautionnement, ses biens sont grevés d'une hypothèque; la Cour des Comptes pourra mettre en jeu sa responsabilité pécuniaire; il est devant elle dans une situation litigieuse à l'égard du Trésor; il doit justifier devant elle de sa gestion, comme un tuteur rend compte de sa gestion devant le Tri-

bunal civil ; un arrêt ne lui donnera quitus et ne permettra le remboursement de son cautionnement qu'après reversement des sommes indûment payées, qu'après production des pièces qui auront fait la preuve juridique de la régularité des opérations. D'autre part, la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est, en France, un principe de contrôle réciproque, dont une des conséquences les plus importantes est de permettre à un tribunal administratif d'agir indirectement sur l'administrateur.

La Cour des Comptes, en effet, ne saurait avoir de juridiction sur les ordonnateurs dont les premiers sont les ministres ; mais elle s'attaque au comptable, et c'est par lui qu'elle obtient de l'administration la lumière ; ce comptable ne doit procéder au paiement qu'après s'être assuré, par les documents réclamés de l'ordonnateur, que la dette de l'État est régulièrement justifiée, car c'est de ce comptable que la Cour exigera de l'administrateur les certifications de nature à expliquer les opérations et, s'il y a lieu, à dégager les responsabilités.

La lumière, la Cour l'obtient ainsi à coup sûr ; elle tient le comptable par son cautionnement, et ne lui donnera quitus qu'après satisfaction pleinement donnée.

Les Anglais ignorent ce contrôle du payeur français et les puissants moyens d'action qui en

découlent à l'encontre de l'ordonnateur. L'accounting officer, sorte de chef de comptabilité de ministère, est à la fois ordonnateur et comptable dans le sens français du mot ; c'est lui qui doit produire toutes les pièces justificatives des opérations comptables. Mais il ne fournit pas de cautionnement ; ses biens ne sont pas frappés d'hypothèque. Il n'a pas de comptes à rendre à un tribunal. Dans la situation d'un directeur de comptabilité, plutôt que dans celle d'un payeur, sa responsabilité embrasse l'exécution d'un budget ou d'un vote entier ; elle est trop étendue pour être pécuniaire ; en fait, elle ne sera pas mise en jeu, sauf le cas de fraude ou de malversations personnelles. Le Comité des comptes publics et l'Audit-office, n'ont pas la procédure et l'action rigoureuse d'un tribunal. L'accounting officer pourra leur échapper. La lumière pourra ne pas être faite ; l'obligation de satisfaire à leurs observations, non sanctionnée par un arrêt, sera moins stricte. Si le Trésor peut y perdre, l'officier comptable peut aussi s'en trouver lésé ; la Trésorerie et le Comité statuent sans donner aux accounting officers la garantie d'une décision juridictionnelle limitant l'arbitraire administratif.

D'une façon générale, au jugement d'un tribunal, au quitus accordé à notre comptable après production des justifications qui auront

juridiquement et authentiquement prouvé la régularité des opérations, succèdent la discussion, au sein du Comité des comptes, et la décision administrative de la Trésorerie, dépourvues, au regard de l'accounting officer, comme au regard de l'État, de garanties judiciaires.

Ce système est d'ailleurs en harmonie avec l'ensemble du système judiciaire anglais. L'Angleterre a résisté en effet, jusqu'à présent, au courant qui a fait créer dans presque tous les États d'Europe des tribunaux administratifs. Pour cette raison encore, l'absence d'un jugement des comptes par un tribunal organisé est, dans le système anglais, une grave lacune.

De cette lacune en découlent d'autres. Le défaut de jugement des comptes a ainsi conduit au système de la vérification par épreuve et au morcellement de la vérification.

D'une part, le *test audit* produit une vérification superficielle et quelque peu incertaine ; il est facile et tentant d'en abuser, et l'abus de cette méthode de travail conduit tout droit à la suppression du contrôle. D'autre part, des comptes mensuels ou trimestriels se prêtent mal aux vues d'ensemble nécessaires à l'appréciation ou au jugement d'une gestion comptable. Ce n'est que par la comparaison des opérations de divers mois que les doubles emplois peuvent être découverts ; cela est vrai pour les dépenses de

matériel, souvent payées par acomptes successifs jusqu'à règlement définitif, aussi bien que pour les dépenses du personnel. C'en est, de plus, qu'au vu des opérations de l'exercice entier que les dépassements de crédits peuvent se révéler. Le système français ne scindant qu'en deux parties les comptes et leur vérification est préférable; il permet, en effet, à la Cour des Comptes, de suivre les opérations d'un exercice entier. En résumé, l'Audit-office est donc un simple instrument de vérification, dénué de tout pouvoir propre de juridiction.

III. Défauts de l'organisation de l'Audit-office

Son organisation, en harmonie avec l'absence de jugement des comptes, est d'ailleurs fort insuffisante.

Elle a soulevé des objections en Angleterre même : On a critiqué d'abord la substitution d'un seul auditeur à l'ancienne commission de l'Audit (*board of audit*). Lord Belper, intervenant dans la discussion de l'article de 1866, s'est attaché à démontrer que les fonctions de l'Audit-board ne pouvaient être remplies d'une façon satisfaisante par une seule personne. « Ce *bill*, disait-il ¹, propose un changement important dans la constitution de l'Audit-board, et la principale

¹ Séance du 8 juin 1866.

question que leurs Seigneuries ont à considérer est de savoir si les fonctions de l'Audit peuvent être mieux remplies par un board, comme autrefois, que par une seule personne, ainsi que le propose le *bill*. Le lord président a invoqué, à l'appui de la mesure proposée, la constitution d'autres départements publics. Mais il faut se souvenir que ces départements ont été constitués dans un but d'action ou d'administration, tandis que l'Audit-board ne possède pas de pouvoirs d'exécution, qu'il est entièrement un corps délibérant ; il est important que cette distinction ne soit pas perdue de vue. Les vérificateurs examinent si le paiement était dûment autorisé et s'il est dûment justifié. Mais souvent des questions difficiles et importantes se posent dans l'accomplissement de ces fonctions. Il peut y avoir des doutes en ce qui concerne l'interprétation de l'acte du Parlement contenant l'autorisation de payer, et, quand la pièce justificative ordinaire n'a pu être produite, des questions peuvent s'élever sur la preuve du paiement. La question est soumise à la décision d'un board, soit à deux commissaires, soit au board entier. La question est alors complètement examinée et discutée, et la décision du board est donnée par écrit et signée par les commissaires. L'officier unique, ajoutait lord Belper, sera privé de l'avantage de consulter des collègues,

responsables comme lui et d'entendre discuter la question d'une façon complète par des gens intelligents d'opinions différentes. Ceux qui sont le mieux qualifiés pour s'être formé une opinion à ce sujet ont assuré qu'il est impossible que ces fonctions puissent être accomplies d'une façon satisfaisante par une seule personne... Le Comité des deniers publics n'a pas recommandé de réduire le nombre des commissaires. Au contraire, il a établi, à la seconde lecture du *bill*, par lord Northbrook, qui a parlé avec autorité à titre de *chairman*, que, dans l'opinion du Comité, le board devrait être fortifié si des fonctions additionnelles lui étaient confiées. »

A cette première critique, lord Belper en ajoutait une autre : il exposait que le Contrôleur auditeur général ne serait pas dans une situation suffisamment indépendante, en ce qui concerne l'exercice de ses fonctions. En supposant qu'une seule personne puisse remplir ces fonctions d'une façon satisfaisante, comment peut-on s'attendre à ce qu'elle puisse résister à la pression qu'elle aura à supporter, et exercer un contrôle effectif sur la Trésorerie et autres grands départements publics ? Elle sera amenée, non sans raison, à se défier de son opinion ; quand elle la verra contredite par une autorité telle que la Trésorerie, elle sentira également qu'elle n'a pas assez d'autorité aux yeux du Parlement et du public.

Ce n'est pas seulement la suppression du board qui a été critiquée, mais aussi l'organisation qui donne à des fonctionnaires subalternes sans responsabilité le soin de procéder aux vérifications, le pouvoir de soulever ou de ne pas soulever les questions et d'admettre, en premier et dernier ressort, la validité des opérations qu'ils ne croient pas devoir signaler comme irrégulières.

D'autre part, on a pensé que l'Audit-office n'a pas, par rapport à la Trésorerie, une situation assez indépendante. N'est-ce pas la Trésorerie qui nomme le personnel de vérification de l'Audit-office, qui lui désigne les comptes de services non votés qu'il aura à vérifier et la partie des comptes d'appropriation de l'armée et de la marine qu'il devra examiner en détail et à fond ; n'est-ce pas la Trésorerie qui statue sur les questions de responsabilité ? Aussi lord Northbrook a-t-il pu dire que l'auditeur nommé en vertu de l'*act* de 1866 sera, en fait, le serviteur de la Trésorerie.

Ces critiques ont été reproduites à plusieurs reprises. Le 12 mai 1868, M. Dillwyn a proposé à la Chambre des Communes de rendre le contrôleur auditeur général et son assistant, à titre de vérificateurs des comptes publics au nom de la Chambre des Communes, indépendants du pouvoir exécutif et directement responsables

devant ladite Chambre ; il a estimé que le système qui met la nomination, les salaires et les pensions des officiers chargés de la vérification sous le contrôle de la Trésorerie, appelle impérieusement une révision. Il a pensé que l'*act* de 1866 laisse un champ très vaste à l'ingérence de la Trésorerie dans l'Audit-office et ne facilite pas suffisamment la conduite des affaires dans ce dernier département.

Le remède a été indiqué à la Chambre des Communes où l'on a proposé en exemple l'organisation française. « La Cour des Comptes française, a dit sir Bowyer, dans la discussion de l'*act* de 1866, est très parfaite dans son mécanisme ; le *board of audit* ne travaillera jamais avec efficacité tant qu'il ne sera pas doté d'une organisation semblable. Le *board of audit* ne devrait pas être à la merci des autres départements, mais devrait être doté du pouvoir d'agir judicieusement, de contraindre les comptables à présenter leurs comptes et d'ordonner la production des pièces jugées nécessaires pour les justifier. »

8° De l'Esprit du Système anglais

Nous avons examiné les résultats heureux du système anglais, nous avons montré ses imperfections et ses lacunes ; il nous faut, en terminant,

essayer de dégager son esprit et ses principes dominants.

Les Anglais ont compris que les nécessités du gouvernement d'un grand pays exigeaient qu'on donnât à l'administration la liberté dans l'exécution du budget. Mais la Chambre des Communes tend à être omnipotente, c'est là l'esprit constitutionnel de l'organisation anglaise. En apparence, il y a opposition entre cette tendance constitutionnelle et la liberté nécessaire à l'exécution du budget par l'administration. Les Anglais ont su concilier des principes qui paraissent en opposition l'un avec l'autre. Ils ont résolu le problème en maintenant une union intime entre le Parlement et le Gouvernement, union qui permet au Parlement de laisser faire l'administration pendant l'exécution du budget, union qui n'exclut pas le contrôle omnipotent qu'exerce la Chambre des Communes, postérieurement à l'exécution du budget.

L'idée de contrôle ne s'est cependant pas fait jour en Angleterre dès l'origine du régime parlementaire : les Communes se sont fiées tout d'abord d'une façon complète aux ministres qu'elles avaient choisis. Dès le ^{xiii}^e siècle, elles revendiquent le droit de consentir l'impôt ; ce n'est qu'au ^{xix}^e siècle qu'elles s'inquiètent d'en contrôler régulièrement l'emploi. Il a fallu des virements ou des dépassements scandaleux

éclatant aux yeux, sans vérification des comptes, pour que la Chambre des Communes se décidât à créer des Commissions parlementaires temporaires, c'est-à-dire des Commissions d'enquête, puis, en 1862 seulement, le Comité permanent des comptes publics. Ce n'est que lentement, et sous la pression des nécessités démontrées par l'expérience, que l'Audit-office attire à lui la vérification de tous les comptes et, en 1832, pour les comptes de la marine, en 1846, pour ceux de l'armée, en 1867, pour ceux des services civils, procède, non plus seulement à un *administrative Audit*, dans l'intérêt de l'administration, mais aussi à un *appropriation Audit*, afin de contrôler, dans l'intérêt du Parlement, l'emploi régulier des crédits.

L'organisation du contrôle a donc varié avec l'accroissement progressif des pouvoirs des Communes, et la liberté administrative a dû reculer petit à petit devant leur marche en avant. Mais ce mouvement de recul s'est arrêté à temps, et l'administration a gardé un vaste domaine. Les départements ministériels se meuvent, nous l'avons vu, dans des limites fort larges. Dès lors, disposant sans réserve de grosses sommes, ils peuvent administrer avec profit ; ils ont une responsabilité sérieuse, car il leur appartient de répartir les fonds au mieux des intérêts du Trésor. La spécialité des crédits

est toujours restée très large en Angleterre. En France, la spécialité des crédits va croissant sans cesse. La Chambre des Communes fait largement les choses ; elle les voit de haut et se refuse à descendre dans le détail.

La part faite aux nécessités de l'Administration, la Chambre des Communes reprend ses droits. Pendant l'action, elle a laissé toute liberté au ministère investi de sa pleine confiance. Après l'action, elle veut le contrôle et, qui plus est, elle veut contrôler elle-même. Au cours de l'exécution du budget, éclipse totale du Parlement comme de l'Audit-office, omnipotence presque complète de l'Administration, dont fait partie la Trésorerie. L'Administration se contrôle elle-même. Après l'exécution du budget, contrôle omnipotent de la Chambre des Communes, mis en œuvre par les mains du Comité des Comptes publics, aidé de l'Audit-office, simple instrument de vérification travaillant pour le compte de la Chambre des Communes. Celle-ci s'assure seulement que sa confiance n'a pas été trompée. Beaucoup de confiance avant, beaucoup de contrôle après, voilà la formule qui résume le système anglais.

En Angleterre, les Communes sont omnipotentes dans l'exercice du contrôle de l'exécution du budget. En France, le principe de la sépara-

tion des pouvoirs est la base de notre système constitutionnel. De là, la plupart des traits qui différencient l'organisation du contrôle dans les deux pays. En Angleterre, tout converge vers le Comité des Comptes publics, centre du contrôle. Par lui, le Parlement intervient dans la détermination de la responsabilité des Administrateurs et empiète sur le terrain administratif ou juridictionnel. Le Comité parlementaire des comptes publics, en descendant dans le détail du contentieux administratif des opérations comptables, s'avance sur le Domaine de l'autorité administrative. Pour employer la terminologie française, il devient juge, non seulement des responsabilités comptables, mais aussi des comptabilités administratives ; il décide le rejet d'une dépense, concurremment avec la Trésorerie qui exécute ses décisions ; il fait du contentieux administratif. C'est là encore une des conséquences de la prédominance des comptes parlementaires d'appropriation sur les comptes des comptables, des comptes d'ordonnateurs sur les comptes des payeurs. La responsabilité comptable est absorbée par la responsabilité administrative ; toutes deux sont confondues par leur concentration sur la tête des *accounting officers*, dont le caractère administratif l'emporte sur le caractère comptable. Aussi le Comité des

Comptes, en jugeant la responsabilité des *accounting officers*, est-il amené à juger à la fois des responsabilités administratives et des responsabilités comptables et à mettre la main sur le contentieux administratif de la comptabilité publique.

Le système français, tout en admettant les droits de contrôle du Parlement, réserve à la Cour des Comptes, tribunal administratif, le contentieux de la comptabilité publique.

En Angleterre, l'Audit-office, bien qu'auxiliaire de la Trésorerie, est, avant tout, un organe de contrôle parlementaire. Il est virtuellement en rapport direct avec la Chambre des Communes, puisqu'à défaut de la Trésorerie il dépose lui-même ses rapports sur le bureau de la Chambre et que le contrôleur auditeur général, chef de l'Audit-office, est présent aux enquêtes du Comité des comptes. En France, la Cour des Comptes n'est auxiliaire du Parlement que par voie de conséquence ; elle est, avant tout, un tribunal administratif.

En Angleterre, le Comité des comptes fait comparaître les administrateurs devant lui ; il les appelle à sa barre, où ils se présentent en justiciables devant leurs juges. Puis le Comité des comptes dicte ses décisions à la Trésorerie. En France, la Commission des comptes ne peut, normalement au moins, faire comparaître

les administrateurs devant elle. Le débat entre les ministères et la Cour des Comptes a lieu en dehors du Parlement, avant son intervention, et ce sont les résultats écrits de ce débat qui sont soumis aux Commissions parlementaires, à la fin de sanctions purement législatives. L'Administration française, dont les ministres sont les seuls chefs responsables, est au regard du Parlement dans une situation non pas inférieure, mais parallèle. Le système anglais est donc en harmonie avec les pouvoirs financiers presque exclusifs et sans limites de la Chambre des Communes. Le système français réserve à l'Administration des droits parallèles à ceux du Parlement; il est plus respectueux de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif et de la séparation de l'autorité judiciaire d'avec ces deux pouvoirs; il cantonne chaque pouvoir, chaque autorité, dans son domaine respectif. Il réserve aussi ses droits de contrôle au Sénat, alors que la Chambre des lords est mise à l'écart et n'intervient dans le contrôle que si le vote de crédits complémentaires devient indispensable.

L'organisation anglaise ne peut fonctionner, que parce qu'elle est fondée sur un esprit public très large. On pourrait redouter la tyrannie des majorités avec les Comités parlementaires permanents d'une Chambre toute puissante¹. Mais

¹ En ce sens Léon Say, *Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1885.

le Comité des comptes publics est présidé, en fait, par un membre de l'opposition ; il est composé en majorité de membres de la minorité de la Chambre, et, si l'opposition contrôle sévèrement les comptes de ses adversaires, elle remplit son rôle sans passion et avec une sage impartialité. Ce Comité n'abuse pas de ses droits d'enquête si étendus ; ses pouvoirs, sans détermination précise, sont limités par le concours des pouvoirs parallèles, par un esprit de bonne entente, qui ne tranche jamais, qui amortit les chocs et empêche les conflits, qui résout les questions par le commun accord des autorités compétentes. Le fonctionnement de rouages ainsi façonnés n'est possible que dans un pays où l'esprit public est très développé et où le système financier, comme le système politique, sont fondés sur l'union intime du Parlement et de la couronne.

§ 2. États-Unis

La République des États-Unis de l'Amérique du Nord ne multiplie pas le nombre de ses fonctionnaires. Le contrôle du budget appartient aux deux organes suivants :

- 1° Le Secrétaire du Trésor.
- 2° L'Auditeur des comptes.

1^o *Secrétaire du Trésor*

C'est au Secrétaire du Trésor qu'il appartient de recouvrer les recettes et d'ordonnancer les dépenses du budget élaboré par le Congrès ; en un mot, il a le maniement des deniers publics. Le Secrétaire du Trésor se fait présenter toutes les pièces relatives à chaque opération. Là se borne son rôle. Quant à proportionner les dépenses d'une année aux recettes de cette année, et à s'occuper du bien fondé ou de l'utilité de chacun de ses actes, ceci ne le regarde plus. Le Secrétaire du Trésor envoie bien annuellement au Congrès un rapport contenant un exposé des revenus et des dépenses nationales et de la situation de la Dette publique, avec des remarques sur le système de taxe et des avis pour l'améliorer¹. Il envoie en outre ce qu'on appelle sa *Lettre annuelle*², qui contient les évaluations faites par les différents départements, des sommes nécessaires aux services publics pour l'année suivante ; le Comité des

¹ Les textes constitutionnels s'expriment ainsi sur ce point : Le Secrétaire du Trésor, dès le commencement de chaque session régulière (le premier lundi de décembre), soumet au Congrès les aperçus des besoins de chaque département ministériel pour l'année financière commençant le premier juillet suivant.

² Ainsi que le fait remarquer Woodrow Wilson, ce nom de Lettre donne une idée insuffisante du document présenté par le Secrétaire du Trésor qui forme un gros volume in-quarto de plusieurs centaines de pages.

appropriations, chargé par la Chambre des représentants de la fixation des dépenses, prend pour point de départ les états envoyés par le Secrétaire du Trésor.

Mais il ne les adopte pas. Les adoptât-il ? D'autres Comités lui imposent immédiatement des *bills* de dépenses (*supply*) : le Comité des rivières et ports, créé en 1883, propose de voter des fonds pour améliorations intérieures ; en réalité, le Comité se préoccupe de diriger un courant d'argent dans l'État dans lequel « l'amélioration doit être exécutée » ; le Comité des pensions créé en 1886 suffirait à lui seul à mettre tous les budgets en déficit et il n'y manque pas depuis 1895¹. Et comme, au Congrès, il n'y a pas de *leaders* pour faire remarquer les contradictions, le budget incohérent des Comités n'est pas corrigé au sein des Chambres. Le Secrétaire du Trésor diffère grandement des ministres européens en ce qu'il ne communique avec la

¹ Le président Cleveland disait dans un discours cité par M. Moireau, dans la *Revue des Deux-Mondes*, le 1^{er} juillet 1891 : « Le spectre le plus menaçant qui se dresse aujourd'hui sur le chemin de la sécurité du gouvernement et du bonheur des peuples, est l'extravagance impudente et maligne de nos dépenses publiques. Je crois que c'est la plus perverse de toutes les couvées nées de la corruption gouvernementale. » En 1878, le nombre des anciens combattants de la guerre de Sécession pensionnés ne dépassait pas, y compris leur famille, 223.000 ; ils sont aujourd'hui 538.000 environ absorbant annuellement 553 millions de francs et l'on prévoit qu'ils vont imposer aux prochains budgets une charge de 800 millions.

Chambre que par écrit, toute intervention orale lui étant interdite. James Bryce fait bien remarquer à quel point le pouvoir exécutif est tenu à l'écart¹.

Quoi qu'il en soit, la gestion du Secrétaire du Trésor est soumise au contrôle de l'Auditeur des comptes.

2° Auditeur des comptes

Les fonctions de l'Auditeur des comptes s'appliquent à toutes les transactions qui intéressent l'État et à celles dont le contrôle lui a été réservé. Toutes les réclamations pécuniaires à la charge de l'État lui sont adressées. Contrôleur général des dépenses, il est aussi le préparateur du budget ; il centralise toute la comptabilité générale, sauf le maniement des deniers publics, qui rentre, comme nous l'avons dit, dans les attributions exclusives du Secrétaire du Trésor.

Il a une participation plus ou moins directe aux contrats passés entre l'État et divers citoyens ou compagnies pour des emprunts ou des prêts, pour les constructions de ponts, de routes, de canaux.

¹ *The American Commonwealth*, I, p. 176. Everything that remains in the way of financial legislation is done solely by Congress and its committees, the executing having no further hand in the matter.

Toute demande de paiement lui est d'abord soumise avec les pièces probantes, et, si elle s'appuie sur un texte de loi sans dépasser les spécialisations de crédit, il donne un avis favorable ou non suivant qu'il y a lieu.

Connaissance officielle lui est donnée de tous les ordonnancements de paiements pour faciliter les vérifications fréquentes qu'il est tenu de faire de l'état de la caisse du Secrétaire du Trésor et de la validité des paiements opérés. Au besoin, il doit signaler à qui de droit toutes les irrégularités que lui révélerait son examen, et qui réclameraient des mesures plus ou moins urgentes. Aucun fonctionnaire ne peut lui refuser communication de ses registres, pas plus que de toutes pièces comptables et espèces dont il serait détenteur, et ce à première réquisition. En un mot, contre-vérificateur de la régularité de la comptabilité, il arrête les irrégularités et prévient la corruption.

Ses fonctions s'étendent aussi, dans divers États, à la surveillance des fonds d'école, au contrôle de l'impression et de l'émission des billets de banque des compagnies incorporées dans ce but.

Les registres et écritures de l'Auditeur des comptes sont, comme ceux du Secrétaire du Trésor, soumis aux vérifications du Chef du pouvoir exécutif qui peut, en cette matière, se

faire assister de personnes compétentes, afin d'éclairer son contrôle.

L'Auditeur des comptes est tenu de fournir, avant d'entrer en fonctions, un cautionnement d'une valeur et d'une consistance précisées par la loi ; ce cautionnement reste déposé entre les mains du Secrétaire du Trésor.

§ 3. **Italie**

C'est à la France que l'Italie a demandé, jusqu'en 1862, les principaux éléments de sa pratique budgétaire et du contrôle de ses finances. La loi sarde du 23 mars 1853 s'est inspirée du Code de comptabilité français de 1838.

La seconde phase de l'évolution du contrôle italien, qui s'ouvre par la loi du 14 août 1862 sur la Cour des Comptes, se caractérise par une réaction marquée contre les traditions suivies jusque-là. L'Italie se sépare nettement, dès cette époque, des principes de notre comptabilité, en attribuant à son Tribunal des comptes le contrôle préalable des dépenses de l'État et la haute surveillance des actes quelconques du pouvoir exécutif.

D'autre part, la loi organique du 22 avril 1869, modifiée par l'acte général du 17 février 1884, a substitué au système français de la comptabilité

par exercice le système anglais de comptabilité par gestion ; elle a, en outre, introduit la conception du compte de patrimoine.

1° Le compte de patrimoine

Tous les États tiennent des inventaires faisant ressortir la consistance et le mouvement de la fortune mobilière et immobilière. Si l'Italie s'était bornée à organiser, dans des conditions plus rigoureuses, la révision périodique et la mise à jour de ce tableau d'ensemble, l'œuvre n'offrirait aucun caractère d'innovation.

Ce qui fait l'originalité de la pratique italienne, c'est de rattacher étroitement l'un à l'autre l'inventaire des biens de l'État et le compte annuel du budget, de mettre en lumière la répercussion que les faits de recettes et de dépenses accomplis pendant l'année financière ont exercée sur le patrimoine national. Le compte final de l'exercice ne sert pas seulement, ainsi que dans les autres pays, à faire connaître les résultats du budget et la situation du Trésor, mais surtout à établir l'actif et le passif de l'État au commencement et à la fin de la gestion ; en d'autres termes, à faire ressortir, sous leurs aspects les plus divers, les résultats économiques généraux de l'exercice.

Ainsi, pour les Italiens, l'importance n'est pas de comparer les prévisions budgétaires à

l'exécution qu'elles ont reçue, de s'assurer que les ordonnateurs n'ont pas franchi les limites que leur traçait la loi de finances ; ce qui est essentiel et ce qui constitue, à leurs yeux, la vraie raison d'être du contrôle législatif, c'est de voir comment l'évolution du budget et la consommation des crédits ont influé sur l'actif du Trésor, sur la fortune immobilière de l'État, sur la gestion de ses monopoles, le développement de son exploitation industrielle, la marche des travaux publics, la situation de ses approvisionnements militaires, sur l'entretien de l'armée et de la flotte, et sur les autres éléments du patrimoine national.

Toute opération financière a, dès lors, en Italie, une double signification. Elle intéresse à la fois le budget et le patrimoine : le budget dont elle procure la réalisation partielle ; le patrimoine pour lequel elle représente un gain ou une perte. Il se peut que, grâce à cette corrélation et aux compensations dont elle est le prétexte, les finances les plus chancelantes se présentent sous les dehors les plus brillants. Par la magie de la comptabilité patrimoniale, on voit le déficit budgétaire se transformer en un excédent d'actif pour le bilan général de l'État. Le promoteur de cette séduisante méthode, M. Carboni, a pris soin de démontrer la possibilité d'une telle métamorphose. En 1880, dans son

étude sur *les comptes financiers des principaux États*, il affirme que le déficit de 92 millions, relevé à la charge du budget français pour cet exercice, n'existe en grande partie que sur le papier. En effet, ce compte a été établi, en faisant abstraction des accroissements de valeur que l'exécution du service des dépenses a incorporés au patrimoine de l'État. Cette plus-value patrimoniale n'étant pas inférieure, d'après les calculs de M. Cerboni, à 89.700.000 francs, le déficit de notre budget se réduisait donc, en réalité, à 2.300.000 francs.

Mais la comptabilité patrimoniale ne rectifie pas toujours dans un sens aussi favorable les constatations des comptes budgétaires. Assez souvent, elle produit le résultat inverse. Considérons, par exemple, le compte général soumis au Parlement italien pour l'année 1872. A n'envisager que le compte du budget, on se trouverait en présence d'un excédent de recettes de près de 43 millions. Mais, d'après les principes de la comptabilité italienne, il n'y a là qu'une apparence. En effet, le compte du patrimoine annonce, pour la même période, un déficit de plus de 134 millions, par suite de l'extension considérable des opérations portées à son passif (remboursement des sommes dues par la Banque nationale pour le cours forcé de ses billets, etc.). Toute compensation faite, le

résultat général de l'année 1872, au lieu de s'analyser en un bénéfice de 43 millions, se résume en un déficit de 91 millions.

Un décret du 15 juin 1877 a complété le principe du compte de patrimoine par la mise en vigueur d'une nouvelle forme de comptabilité, comme en Italie, sous le nom de *logismographie*. Cette méthode synoptique, développement de la comptabilité en partie double, a pour donnée fondamentale la tenue simultanée et concordante de deux comptes d'exercice qui s'opposent l'un à l'autre et se contrôlent mutuellement : le compte du patrimoine de l'État et le compte de l'exécution du budget. Ces deux comptes généraux, qui se subdivisent eux-mêmes en comptes statistiques et juridiques, législatifs et administratifs, évoluent parallèlement et se vérifient l'un par l'autre, en portant à l'actif du patrimoine de l'État toutes les opérations inscrites au passif des ordonnateurs et des autres agents, et, à l'inverse, en envisageant comme un élément du passif de l'État les résultats qui figurent à l'actif des ordonnateurs.

La logismographie italienne est donc, comme la partie double, fondée sur l'opposition et le contrôle réciproques des deux comptes du patrimoine et du budget qu'elle met en mouvement. C'est par le jeu du *doit* et *avoir* qu'elle établit entre ces deux comptes une relation constante et

qu'elle permet d'embrasser d'un seul coup d'œil l'ensemble de la situation économique et financière de l'exercice.

Ainsi mis en œuvre par le procédé logismographique, embrassant dans une large synthèse le patrimoine de l'État et le budget de l'exercice, les comptes généraux des finances en Italie agrandissent singulièrement le champ d'action du contrôle législatif. C'est la situation tout entière de l'État, le mouvement des recettes et des dépenses, l'actif et le passif du Trésor, le compte des biens immeubles de l'État, des capitaux industriels (chemins de fer, canaux), des monopoles (tabacs et sels), celui des approvisionnements des arsenaux, du matériel militaire, des subsistances, des navires de la flotte, du matériel scientifique et artistique (tableaux, statues, objets d'art), c'est-à-dire une masse de valeurs actives et passives de vingt milliards qui, chaque année, est soumise à la vérification du Parlement italien.

Si l'efficacité d'un système devait se mesurer à la complexité savante de ses formes, nous ne pourrions refuser le premier rang à celui de l'Italie. Il séduit à première vue par son ordonnance régulière ; mais le mirage se dissipe bientôt. L'erreur fondamentale de ce système est de grouper en un seul tout deux choses essentiellement hétérogènes : la statistique budgétaire

du compte d'exercice et la statistique purement économique du compte de patrimoine. La corrélation qu'il établit entre ces deux quantités de nature différente est artificielle. En effet, l'un de ces éléments, le compte du budget, se formule avec une exactitude rigoureuse ; l'autre, qui est le compte du patrimoine, se traduit par des évaluations approximatives, plus ou moins arbitraires. A supposer que la valeur des biens de l'État ait sa juste expression dans leur prix de revient, cette équivalence ne tarde pas à s'altérer par suite des fluctuations survenues dans le cours des objets. Ces mouvements de valeurs, ces comptes patrimoniaux de l'Italie prétendent nous en offrir, chaque année, l'image fidèle. Mais ces révisions périodiques du bilan de l'État ne méritent qu'une médiocre confiance. Elles sont même dangereuses, car elles permettent de dissimuler, sous des évaluations fantaisistes et des gains fictifs, des pertes certaines. Il suffit d'un trait de plume pour faire apparaître à l'actif du bilan patrimonial une plus-value, dans laquelle s'absorbe et se fond le déficit mis en évidence par le compte du budget.

Les Italiens se consolent de ce résultat : « Mieux vaut accepter une évaluation inexacte que de laisser quoi que ce soit en dehors des comptes », dit M. Cerboni. Mais n'est-ce pas se méprendre sur les conditions du crédit que de

mesurer la puissance d'emprunt des États sur la force de leur bilan patrimonial, sur l'étendue de leur capital inaliénable et indisponible? Quelle garantie les milliards incorporés aux approvisionnements des arsenaux, au matériel de guerre, aux cuirassés de la flotte, peuvent-ils offrir aux prêteurs de l'État? Au point de vue économique, l'erreur du système est donc évidente. Les États empruntent sur leurs revenus et non sur leur capital. Et il peut même arriver que leur crédit soit en raison inverse de l'importance de ce patrimoine.

L'illusion économique de nos voisins se double d'une méprise financière. Par suite du rapprochement forcé que la logismographie italienne établit entre le compte patrimonial et le compte budgétaire, ce dernier document perd de son importance; il passe au second plan et n'offre au Contrôle législatif qu'un intérêt accessoire. Le règlement du budget ne porte plus en soi sa fin et sa justification; il dégénère en une opération préparatoire que la raison budgétaire commande, mais dont le but est la mise en état du compte patrimonial.

2° L'exercice financier en Italie

Une des conséquences de la théorie du compte patrimonial a été la réduction de la durée de l'exercice financier à une période de douze mois.

C'est le système pratiqué en Angleterre. Mais les Italiens y ont été conduits, moins par imitation de ce qui se passe en Angleterre que par une déduction logique des principes de leur comptabilité patrimoniale. Du moment, en effet, où les comptes financiers tendent avant tout à dégager, par la comparaison des gains et des pertes, les variations annuelles du bilan général de l'État, il n'est plus indispensable que ces documents retracent, jusqu'à la limite extrême, toutes les opérations qui entrent dans l'évolution du budget. En France, où le budget et la loi des comptes sont deux termes corrélatifs, il est naturel que les prévisions du premier se reflètent dans les constatations de la seconde. Recevant du budget leur raison d'être et leur valeur, nos comptes généraux doivent respecter l'individualité et l'unité de cet acte initial, en embrasser tous les résultats. Aussi l'exercice français comprend, au delà de l'année financière, la période de temps complémentaire nécessaire à la consommation des faits prévus par la loi du budget. Pour l'Italie, cette raison de symétrie budgétaire ne s'impose pas avec la même rigueur. Le patrimoine de l'État est, pour ainsi dire, le centre d'attraction vers lequel s'orientent toutes les opérations du cycle financier. Or, il n'existe aucun motif d'adopter, pour la comptabilité patrimoniale et celle du budget

qui lui est subordonnée, une mesure de temps autre que celle des douze mois de l'année, seule en usage dans le commerce et dans la banque.

A cette raison, déduite du système des comptes patrimoniaux, s'ajoute une considération d'ordre pratique à laquelle on ne saurait rester indifférent. Dans les pays comme le nôtre, où la marche de l'exercice est alourdie par une période complémentaire, le contrôle législatif doit forcément attendre, pour entrer en scène, l'épuisement des opérations qui appartiennent en propre à cet exercice. Cette cause de retard disparaît avec la pratique des comptes par gestion. Il est vrai que, dans cette méthode, les comptes généraux, ne comprenant pas l'universalité des recettes et des paiements de l'exercice, n'offrent pas au contrôle parlementaire la contre-partie adéquate du budget. Les Italiens expliquent que ce qui intéresse le contrôle, ce n'est pas la réalisation des recettes ou la consommation des ordres de paiement, mais bien la consommation des créances et des dettes de l'État.

C'est seulement en 1869 que l'Italie a transformé son compte du budget en un compte de caisse limité à une durée de douze mois, commençant le 1^{er} janvier et prenant fin le 31 décembre.

Actuellement, l'année financière s'ouvre, en Italie, le 1^{er} juillet et se termine le 30 juin de l'année suivante. Mais, en se ralliant au système

des comptes de gestion, les Italiens n'ont pas su, comme les Anglais, en accepter franchement les conséquences. Tout en se limitant aux opérations révolues pendant l'année financière, les comptes généraux de l'Italie classent distinctement les faits relatifs à cet exercice (*competenza*) et les reliquats provenant des exercices antérieurs (*residui*). C'est un principe de la comptabilité italienne que « le compte des restes du budget doit être toujours distinct de celui de la compétence, de sorte qu'aucune dépense afférente aux restes ne puisse être imputée sur le fonds de la compétence, et réciproquement »¹.

En séparant ainsi les résultats propres à l'année en cours de ceux qui lui sont légués par les exercices précédents, la comptabilité italienne semble revenir à la théorie française. Mais l'analogie n'est qu'apparente. En France, les reliquats recouvrés ou payés pendant la période complémentaire de l'exercice sont compris dans le compte de cet exercice. Au contraire, en Italie, le compte de ces recettes, bien que distinct des opérations de la « compétence », est englobé, avec celle-ci, dans le compte rendu général de l'année. Le règlement de chaque budget embrasse ainsi, indépendamment des constatations propres à l'année financière, les *residui* actifs ou passifs afférents aux exercices antérieurs.

¹ Loi du 17 février 1884, art. 32.

Le système italien ne sauvegarde la spécialité de l'exercice qu'au prix de l'unité. En dépit de la ligne de démarcation tracée entre la *competenza* et les *residui*, il n'en est pas moins vrai que les résultats d'un même exercice, au lieu d'être groupés en un compte unique, se trouvent disséminés dans les cinq lois de règlement qui se succèdent, d'année en année, jusqu'à la clôture définitive du compte de reliquat.

3° *Le compte rendu général des finances*

Si le système italien a l'inconvénient de rompre l'individualité de l'exercice, par contre, il a l'avantage d'en accélérer le règlement.

Aussitôt après l'échéance du 30 juin, chaque ministre fait élaborer par son chef de comptabilité le compte d'administration de son département et le transmet à la Direction générale de la comptabilité, au plus tard le 30 septembre suivant.

Placée sous les ordres immédiats du Ministre du Trésor, cette Direction générale est un des plus importants organes de l'Administration financière de la péninsule. Il lui appartient de centraliser et de tenir constamment à jour, par la méthode logismographique, toutes les opérations de recette et de dépense que comporte journellement l'exécution du budget. Elle est chargée aussi de suivre et de mettre en évidence, dans

ses écritures, les variations qui se produisent dans la consistance et la valeur du patrimoine de l'État.

Comme auxiliaire du contrôle législatif, elle a pour mission de préparer les situations mensuelles destinées à la Cour des Comptes. Elle est appelée, au même titre, à établir, d'après les éléments que lui remettent les divers ministères, le projet de budget, celui de la loi rectificative du budget, et le compte rendu général de l'exercice qui doit recevoir la sanction du Parlement. Ce compte rendu général est l'équivalent de notre projet de loi de règlement, puisque, une fois revêtu de l'approbation des Chambres italiennes, il fixe définitivement les résultats de l'année financière.

Le compte rendu général de l'État comprend deux parties distinctes : le compte du budget et le compte du patrimoine de l'État.

Le premier de ces comptes a pour objet de retracer toutes les opérations accomplies, tant en recette qu'en dépense, pendant l'année financière. Synthèse des comptes ministériels, il fait ressortir distinctement les constatations afférentes à l'exercice expiré et celles qui concernent les exercices précédents. La comparaison y est établie, par chaque chapitre du budget, entre les résultats et les prévisions de l'année financière. En somme, ce document correspond, à peu de

chose près, à notre compte général des finances.

La seconde partie du compte rendu général italien est le compte du patrimoine.

Dans une dernière section, le compte rendu général de l'État confronte la comptabilité du budget avec celle du patrimoine et dégage leurs points de concordance. Il est, en outre, accompagné de tableaux de développement, pour « éclaircir et illustrer » les résultats des différents services. Au nombre de ces annexes, mentionnons : le compte du mouvement de caisse, celui du patrimoine ecclésiastique, celui des bons du Trésor, celui des manufactures de l'État, celui des Caisses d'épargne. D'une manière plus générale, le compte de l'État doit comprendre, parmi ses documents justificatifs, le compte spécial de toute gestion ou opération particulière où le Trésor de l'État se trouve engagé.

Le relevé des engagements de dépenses est, par conséquent, mis sous les yeux des Chambres italiennes, en même temps que le compte rendu général de l'État.

4° Contrôle du compte rendu par la Cour des Comptes

Préparé par les soins du Directeur général de la comptabilité, le compte rendu de l'exercice est

transmis à la Cour des Comptes, le 25 octobre suivant, à la diligence du ministre du Trésor.

C'est à la Cour qu'il appartient, en Italie comme en France, de préparer le terrain au contrôle du Parlement. Mais elle procède par une voie différente, dans une forme bien moins solennelle, et avec une promptitude étrangère à nos traditions.

Pour bien comprendre le rôle de la Cour des Comptes italienne, au point de vue du contrôle législatif, il convient de donner un aperçu de l'organisation de ce tribunal et de ses attributions.

Antérieurement à 1848, le contrôle des dépenses, dans le royaume de Sardaigne, se partageait entre la Cour des Comptes et un Contrôleur général responsable envers le roi seul. La fonction à peu près exclusive de la Chambre des Comptes était le jugement des comptabilités individuelles. Quant au Contrôleur général, il exerçait de véritables attributions constitutionnelles. Il ne se bornait pas à surveiller la marche des administrations publiques, il vérifiait les actes du Gouvernement et pouvait suspendre, par son *veto*, l'émission des ordonnances de paiement et l'exécution des lois et des décrets.

La charte du 4 mars 1848, qui dota le Piémont du régime parlementaire, appelait une réforme profonde dans cette organisation. Les principes

nouveaux de la responsabilité ministérielle et du contrôle budgétaire du Parlement ne pouvaient se concilier avec la situation prépondérante occupée jusque-là par le Contrôleur général. Un décret du 30 octobre 1859 supprima ce magistrat, dont les pouvoirs de juridiction administrative et de contrôle furent recueillis par le Conseil d'État et par le Tribunal des Comptes.

Substituée à l'ancienne Chambre des Comptes par les lois du 23 mars 1853 et du 30 octobre 1859, la Cour des Comptes italienne a été définitivement organisée par la loi du 14 août 1862. Ses attributions sont remarquablement étendues. La Cour des Comptes italienne n'a pas seulement, comme en France, à juger des opérations de comptabilité et à réviser les actes des ordonnateurs ; investie d'une sorte de délégation législative, elle ne limite pas sa surveillance aux questions d'ordre purement financier. Tous les actes du Gouvernement, même lorsqu'ils n'entraînent aucune répercussion budgétaire, relèvent de son visa préventif.

Le personnel judiciaire est réparti en trois sections ayant chacune un président et trois conseillers ; le personnel administratif ne comprend pas moins de 450 agents des bureaux du contrôle dont les cadres ont été fixés par deux décrets du 6 mars et du 23 juillet 1881.

Cette puissante organisation de la Cour ita-

lienne est en rapport avec l'action qu'elle exerce dans les directions les plus diverses, soit comme auxiliaire du contrôle législatif, soit dans l'intérêt du Gouvernement lui-même. Sa juridiction n'est pas, comme en France, limitée aux comptables ; elle atteint aussi les ordonnateurs en la personne du chef de comptabilité de chaque ministère. Au contrôle *à posteriori* des comptes, elle ajoute le contrôle *à priori* et permanent des opérations des ordonnateurs. Par la centralisation des états mensuels de situation de la comptabilité générale et de la Trésorerie, elle surveille la marche des recouvrements et des dépenses. Tout décret ou règlement sur les finances doit subir l'épreuve de son examen préalable. Le service de la Dette publique, la Caisse des Dépôts et prêts, les Chemins de fer de l'État et les autres dépendances du patrimoine national sont placés sous sa haute tutelle. Enfin, sa compétence s'étend à la liquidation des pensions qui, en France, est du ressort du Conseil d'État.

5° *Contrôle à priori*

Le contrôle préventif de la Cour des Comptes atteint tous les actes du Gouvernement¹. C'est plus qu'une fonction de comptabilité, c'est une

¹ Loi du 14 août 1862, article 13. Les décrets royaux, quel que soit le ministère d'où ils émanent, doivent être présentés à la Cour pour recevoir la formalité du visa et de l'enregistrement.

véritable fonction constitutionnelle. Placé entre le Gouvernement et les Chambres législatives, ce corps de magistrature a pour mission de maintenir l'équilibre des deux pouvoirs et d'empêcher que les ministres n'empiètent, par voie de décrets, sur le domaine du législateur. Le contrôle de la Cour s'étend, par conséquent, à tous les actes du pouvoir exécutif dont elle doit reconnaître la légalité, quoique ces actes ne provoquent aucun mouvement de fonds et ne se réfèrent pas au budget.

La règle du visa ne souffre exception que pour une catégorie restreinte de décrets, pour ceux, par exemple, qui ont trait aux permis de mariage, à la concession de l'*exequatur*. En dehors de ces cas spéciaux, la formalité est rigoureusement appliquée.

Il serait contraire aux principes du régime parlementaire qu'un corps de magistrature inamovible et irresponsable pût, par le refus de visa, entraver la marche des services publics. La responsabilité ministérielle s'évanouirait si, dans les questions d'ordre administratif ou gouvernemental, le dernier mot restait à la Cour.

Pour obvier à ce danger, la loi italienne donne au pouvoir exécutif le moyen de vaincre la résistance de la Cour des Comptes. Voici comment se règle ce conflit. La Cour transmet au ministre signataire du projet d'acte ou de décret la délibé-

ration motivée où elle fait connaître son refus de visa et l'illégalité qui lui paraît s'opposer à cette formalité. Si le ministre veut passer outre, il saisit de la question le Conseil des ministres et, si ce Conseil insiste pour l'exécution du décret, la Cour des Comptes n'a plus qu'une alternative : se rendre aux raisons du Gouvernement ou enregistrer l'acte avec réserve. Les décrets ainsi visés avec réserve sont communiqués, tous les quinze jours, aux Présidents des Chambres législatives et renvoyés à l'examen des deux Commissions spéciales nommées à l'ouverture de chaque session. La responsabilité du ministre intéressé et celle du Cabinet sont, par là même, successivement évoquées devant le Parlement.

C'est donc aux Chambres qu'appartient la solution définitive. Elles exercent cet arbitrage suprême, soit par un acquiescement tacite aux actes ministériels, soit par un blâme formel.

Envisagé à son point de vue le plus général, comme il l'a été jusqu'ici, en tant que garantie de la légalité des actes du Gouvernement, le contrôle de la Cour est, en quelque sorte, consultatif, puisqu'il dépend du Cabinet de faire prévaloir son autorité, grâce au subterfuge du visa sous réserve. Mais le veto de la Cour ne peut plus être éludé lorsqu'il s'agit d'un acte intéressant directement l'exécution du budget. Toutes les fois qu'elle se trouve en présence d'une

ordonnance ou d'un mandat de paiement, la Cour est armée d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Dans ce cas, aucun recours n'est ouvert aux ministres contre le refus de visa. L'opposition de la Cour est définitive et frappe d'une nullité absolue l'ordre de paiement incriminé.

Le Gouvernement ne peut contraindre la Cour à viser, même avec réserve, un mandat ou une ordonnance qui excède le crédit budgétaire ou qui contient une erreur d'imputation. Le refus de la Cour oppose un obstacle invincible à l'exécution de l'ordre de paiement¹. C'est là un résultat particulièrement grave. L'intégrité du budget est sauvegardée, mais aux dépens de la responsabilité ministérielle et du respect des droits acquis. N'est-ce pas contrevenir aux règles normales du régime parlementaire que d'attribuer à un corps de magistrature le droit d'annuler, de sa propre autorité, les décisions ministérielles ? Peut-être n'était-il pas indispensable d'accentuer, autant

¹ Loi du 17 février 1884, art. 56 : Il ne peut être enregistré aucune ordonnance par la Cour des Comptes, et son refus annulera l'ordonnance, quand la dépense excède le crédit ouvert au chapitre correspondant du budget... Le refus de la Cour est également absolu, quand, à son avis, l'imputation de la somme portée dans l'ordonnance affecte plutôt les restes que la compétence, ou celle-ci plutôt que ceux-là, ou un chapitre déjà épuisé du budget et non les chapitres indiqués dans l'ordonnance du Ministre.

que le fait la loi italienne, le caractère prohibitif des vérifications de la Cour.

Le contrôle préventif que la Cour italienne exerce dans l'intérêt du budget produit des effets plus ou moins énergiques, suivant la nature des actes présentés au visa. A cet égard, il faut distinguer entre les ordonnances ou mandats proprement dits et les décisions qui, sans se traduire par un paiement immédiat, engagent cependant les finances de l'État, en faisant naître une dette dont le règlement retombera tôt ou tard sur le budget.

Au sujet des ordonnances, le contrôle du Tribunal des Comptes s'affirme dans toute sa plénitude et ne comporte aucun correctif. Le crédit est-il insuffisant pour couvrir la dépense, une fausse imputation a-t-elle été commise? La Cour n'a qu'un devoir : celui de refuser son visa, et ce refus annule l'ordre de paiement, sans appel possible.

Si, au contraire, la Cour est saisie de l'examen d'un marché ou d'un acte quelconque engageant une dépense, il ne lui appartient pas de comparer cet engagement aux crédits budgétaires. Cette vérification a déjà été faite dans les bureaux du ministère, par les soins et sous la responsabilité personnelle du chef de comptabilité. Aux termes du règlement de 1885, toutes les Administrations centrales doivent communiquer au

service de la comptabilité de leur département ministériel les contrats, conventions et actes, quels qu'ils soient, d'où dérivent des engagements sur le budget ou des dépenses à la charge de l'État.

C'est cette vérification des chefs de comptabilité qui constitue en Italie le contrôle préventif des engagements. La Cour des Comptes ne procède point à une révision au second degré. Lorsqu'un décret approuvant un marché ou autorisant une dépense lui est soumis, elle limite son examen à deux points principaux : elle recherche, en premier lieu, si la loi a été observée et si l'acte peut valablement engager l'État ; la Cour s'assure ensuite si le chef de comptabilité du ministère a visé le contrat et l'a annoté de la mention de son enregistrement, mais elle n'a à s'occuper ni de la disponibilité du crédit, ni de la régularité de l'imputation.

Il n'est donc pas rigoureusement exact de dire que la Cour des Comptes italienne est investie du contrôle préventif des engagements de dépenses. Cette action prohibitive, elle ne l'exerce, au point de vue budgétaire, qu'à l'égard de l'ordonnancement. Quant aux contrats et décisions engageant des dépenses, la Cour ne les vérifie que sous le rapport de leur légalité.

Ainsi restreinte aux ordonnances ou mandats de paiement, l'action préventive de la Cour ita-

lienne n'oppose qu'une barrière insuffisante aux dépassements de crédits¹. Depuis 1885, époque à laquelle a été organisée la comptabilité des dépenses engagées, les dépassements, imputés d'ordinaire sur le compte des reliquats, se succèdent avec une continuité alarmante. On peut s'en convaincre par le tableau suivant :

Exercices	Dépenses obligatoires et d'ordre	Dépenses facultatives	Total des dépassements de crédits
1884-85 .	13.721	4.997	18.718
1886-87 .	5.605	5.546	11.151
1890-91 .	4.003	7.424	11.427
1891-92 .	15.068	8.210	23.278
1893-94 .	17.040	10.931	27.971
1894-95 .	9.515	12.512	22.027
1895-96 .	8.785	5.694	14.479

¹ A cet égard il importe de relever une erreur échappée au *Bulletin de statistique du ministère des finances*, année 1888, t. XXIV, p. 262, 4^e alinéa. « Relativement aux actes du pouvoir exécutif qui engagent des dépenses et aussi en ce qui concerne les ordonnances de paiement, la Cour des Comptes doit s'assurer, avant tout visa, que les dépenses proposées ne dépassent pas les crédits ouverts au budget... et que l'on ne fait aucun virement non autorisé par la loi. »

L'explication du bulletin n'est pas exacte. La Cour des Comptes compare les ordonnances et les états nominatifs aux crédits budgétaires : *mais elle ne compare pas les engagements aux crédits*. Cette comparaison est faite par les seuls bureaux de comptabilité des ministères. *La Cour ne contrôle les engagements de dépenses qu'à l'égard de la cause légale* ; elle ne se préoccupe du crédit budgétaire que lorsque lui est soumise l'ordonnance de paiement.

En revanche, les infractions à la règle de la spécialité budgétaire (interversions et virements) sont, en Italie, chose à peu près inconnue. On ne pourrait guère citer, dans la dernière période décennale, que deux virements justifiés l'un, par une réorganisation urgente des bureaux de l'Administration, l'autre, par une dépense imprévue (débordement de fleuves). Encore est-il que les décrets ordonnant ces interventions de crédits ne furent enregistrés par la Cour qu'avec réserve.

Mais ce résultat, quelque enviable qu'il puisse paraître, ne doit point nous faire illusion sur la vertu du système italien. Pourquoi les ministres feraient-ils des virements, puisqu'ils ont toujours à leur disposition le moyen facile des dépassements ? En fait, l'action des ministres est presque libre.

Aussi se préoccupe-t-on, depuis plusieurs années, de renforcer l'action préventive de la Cour, en soumettant à son examen direct les engagements de dépenses.

Dès 1888, M. le sénateur Finali, alors conseiller à la Cour des Comptes, insistait, dans le cours de législation financière qu'il fait à l'Université de Rome, sur la nécessité de transférer au Tribunal des comptes l'attribution de contrôle actuellement dévolue aux chefs de comptabilité des ministères. Un projet de loi dû à l'ini-

tiative de M. Magliani, fut présenté dans ce but, le 2 février suivant. Les dispositions de ce projet auraient donné une entière satisfaction au vœu de M. Finali. Elles tendaient, en effet, à attribuer à la Cour le contrôle *budgétaire* sur tous les décrets approuvant des contrats ou autorisant des dépenses, quelles qu'en soient la forme et la nature, et, plus généralement, « sur tous les actes d'où dérive l'obligation de payer des sommes à la charge du budget de l'État ». Et, pour ne laisser aucun doute sur la nature et l'étendue du rôle nouveau qu'il assignait à la Cour, le projet ajoutait : « La Cour exerce son contrôle pour que les engagements souscrits par les différents ministères n'excèdent pas les crédits ouverts par la loi pour chaque chapitre ; pour que les paiements ne soient pas supérieurs aux sommes légalement engagées et s'appliquent aux chapitres correspondants du budget, et pour qu'on ne fasse aucun virement de crédit non autorisé par la loi. »

Malheureusement, cette réforme de laquelle on pouvait attendre d'excellents résultats n'est même pas venue en discussion.

Quel jugement porter sur le contrôle préventif de l'Italie ? Dans ses rapports avec les principes du régime parlementaire, ce système aboutit à des résultats discutables. Il n'est conforme ni à la séparation des pouvoirs, ni à

la responsabilité ministérielle d'admettre un corps de magistrats à discuter la légalité des actes du Gouvernement et à entraver par son veto la marche des services publics.

Cette fâcheuse ingérence de la Cour des Comptes dans le domaine de l'Administration est-elle du moins rachetée par des avantages certains ?

Nous avons répondu à cette question en montrant que le Contrôle judiciaire, efficace à l'égard de l'ordonnancement, laisse indemnes les engagements de dépenses et n'oppose aucune action préventive aux dépassements de crédits.

6° *Contrôle a posteriori*

Le contrôle de la Cour sur le compte rendu général des finances est extrêmement rapide. Il suffit de moins d'un mois aux magistrats pour achever la vérification de ce document et de ses annexes. Saisie du compte rendu le 25 octobre, la Cour est en mesure, dès le 15 novembre, de rendre sa déclaration de *parification*, c'est-à-dire de constater que ce compte est conforme à ses écritures. A la même date, elle rédige son rapport motivé au Parlement et l'adresse au Ministre du Trésor qui le présente lui-même à la Chambre dans le courant du même mois.

Le contrôle législatif est donc mis en demeure

de se prononcer cinq mois après la clôture de l'année financière.

C'est là, sans doute, un résultat digne d'éloge et que, pour notre part, nous avons le droit et le devoir d'envier à l'Italie. Mais, pour l'obtenir, le contrôle italien doit renoncer à la garantie que procure en France le système des déclarations de conformité. Chez nous, l'Administration des ordonnateurs se vérifie par l'examen de la gestion des comptables. Notre Cour des Comptes applique, pour le plus grand bien de nos finances, cette heureuse conséquence du principe de l'incompatibilité des fonctions de comptable et d'ordonnateur.

Rien de pareil en Italie. Les comptes individuels des préposés ne sont pas encore arrivés à la Cour, lorsqu'elle est appelée à contrôler le compte rendu général du ministère du Trésor. Par conséquent, la Cour italienne se trouve matériellement dans l'impossibilité de comparer ce document avec les comptabilités élémentaires des payeurs et des receveurs ; elle doit se borner à le rapprocher des écritures tenues dans ses propres bureaux et des états de situation mensuels des recettes et des paiements que lui transmettent les chefs de comptabilité des ministères. Une déclaration de « parification » constate le résultat de ce rapprochement. Il est évident que ces déclarations, basées sur des situations men-

suelles provisoires, sont loin d'offrir les garanties de certitude et de rigoureuse précision qui s'attachent à la théorie française des comptes.

Toutefois, il convient de reconnaître que la centralisation des comptabilités mensuelles dans les bureaux de contrôle de la Cour italienne est très méthodiquement organisée. A cet effet, la loi du 17 février 1884 fait un devoir aux chefs de comptabilité des ministères de remettre à la Cour, de mois en mois, « les comptes des sommes payées avec les pièces justificatives » et les états nominatifs des dépenses fixes, c'est-à-dire des traitements, des pensions et des loyers. De son côté, la Direction générale du Trésor transmet mensuellement à la Cour le bordereau de situation des recettes. La Cour est ainsi à même de suivre, pas à pas, l'exécution du budget et de contrôler d'une manière permanente, dès l'ouverture de l'exercice, la marche du service des recettes et des paiements.

Par là s'explique la rapidité avec laquelle la Cour revise le compte rendu général de l'État et prononce sa déclaration annuelle de « parification ».

*7° Concomitance du budget et du règlement législatif
des comptes en Italie*

S'inspirant de la pratique suivie en France sous la monarchie parlementaire, la loi italienne

du 17 février 1884 veut que l'acte du budget s'appuie sur le règlement de la dernière année financière. Aux termes de son article 27, le Ministre du Trésor doit présenter au Parlement dans le mois de novembre : 1° le budget de l'exercice suivant ; 2° le projet de loi tendant à la rectification de l'exercice en cours ; 3° le compte rendu général de l'exercice échu le 30 juin précédent.

Ces documents sont accompagnés du rapport annuel de la Cour des Comptes. Ils sont imprimés.

Au mois de décembre, la discussion du compte rendu et celle du budget s'ouvrent par l'exposé du Ministre du Trésor.

8° Appréciation générale du système italien

Grande promptitude. Moins de six mois après l'expiration de l'année, le Parlement italien est mis en demeure d'en arrêter définitivement les résultats.

C'est là un réel avantage. Ainsi rapproché des faits sur lesquels il s'exerce, le Contrôle législatif n'est plus, comme il arrive trop souvent en France, une vaine critique rétrospective. Il est à même de dégager, en temps utile, les responsabilités encourues et d'appliquer les sanctions.

La promptitude du contrôle des comptes en Italie provient, tout d'abord, de l'adoption de

l'exercice financier de douze mois. Elle s'explique aussi par l'extrême brièveté du délai accordé à la Cour des Comptes pour la revision du compte général des finances. Ce délai est d'un mois à peine.

Resserré dans un aussi court intervalle, le contrôle de la Cour reste forcément un peu superficiel. Le temps lui manque pour atteindre à la précision rigoureuse de nos déclarations de conformité.

§ 4. Belgique

1° Comparaison du système belge avec les systèmes italien et français

Le système belge se rapproche de celui de l'Italie par les points suivants :

1° le contrôle préventif est dévolu à la Cour des comptes ;

2° les pièces justificatives des dépenses publiques sont mises, chaque mois, sous les yeux de la Cour, qui se trouve, dès lors, à même d'exercer un contrôle permanent sur les opérations des comptables et de suivre progressivement l'exécution du budget.

La Belgique n'est point redevable à l'Italie de ces deux particularités saillantes de son système de contrôle. Le visa préventif des ordonnances de paiement par la Cour des Comptes

fonctionnait en Belgique, dès 1846, longtemps avant de s'introduire dans la pratique italienne.

Le système belge se rapproche de celui de la France par d'autres points :

1° l'exercice est prolongé d'une période complémentaire ; ouvert le 1^{er} janvier, il ne se ferme qu'au 31 octobre de l'année suivante ;

2° la procédure du règlement budgétaire est visiblement dérivée de notre système. La Constitution belge du 7 février 1831, en même temps qu'elle promulgue le grand principe de la séparation des pouvoirs, place sous la garantie d'une disposition expresse la règle non moins essentielle du contrôle des finances par les représentants de la nation. Aux termes de l'article 116, le compte général de l'État doit être soumis annuellement aux Chambres avec les observations de la Cour des Comptes. Et, pour que nul doute ne puisse s'élever sur la nature du concours que ce tribunal est appelé à prêter au contrôle législatif, la Constitution ajoute : « La Cour veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert (virement) n'ait lieu. »

Ces principes constitutionnels ont été développés par des lois et des règlements ultérieurs : la loi organique du 15 mai 1846, sur le budget et la comptabilité de l'État ; celle du 29 octobre 1846, qui est la charte fondamentale de la Cour

des Comptes belge ; et enfin, l'arrêté royal du 10 décembre 1868, qui contient la refonte des dispositions législatives ou réglementaires antérieures et constitue le Code de comptabilité.

Le règlement définitif du budget est l'objet d'une loi particulière. Cette loi est votée par les Chambres dans la même forme et avec le même cadre que la loi du budget. Elle s'appuie sur le compte général de l'Administration des finances et sur les comptes ministériels. Établi par les soins du Ministre des finances, d'après les écritures de la comptabilité centrale, le compte général de l'État est présenté aux Chambres, avec le projet de loi de règlement, à l'ouverture de leur session ordinaire. Mais, auparavant, il doit subir une première épreuve, il faut que la Cour des Comptes, à qui il est communiqué, en vérifie l'exactitude et en arrête les résultats.

La Cour des Comptes belge est donc directement associée au contrôle du budget. Elle est l'auxiliaire du Parlement. On serait même tenté de la considérer comme une émanation des Chambres, puisque la Constitution de 1831 et la loi organique du 29 octobre 1846 ont formellement réservé la nomination de ses membres à la Chambre des représentants. Il y a plus : l'investiture parlementaire doit être renouvelée tous les six ans et, dans l'intervalle, la Chambre peut toujours révoquer les magistrats.

Cependant, malgré l'état de dépendance auquel la Cour des Comptes belge se voit réduite vis-à-vis de la Chambre des représentants, nous croyons qu'il serait excessif de ne voir dans ce corps de magistrature qu'une annexe du Parlement. Le droit de nomination attribué aux représentants a moins pour but de subordonner les juges des comptes au pouvoir législatif que de les affranchir de la tutelle de l'exécutif.

Les membres de la Cour des Comptes belge ne peuvent être ni membres de l'une ou de l'autre Chambre, ni parents ou alliés, jusqu'au quatrième degré, d'un ministre ou d'un chef d'administration.

Les fonctions d'ordonnateur et d'administrateur sont incompatibles avec celles de comptable¹. Vis-à-vis des comptables, la Cour remplit le rôle de juge ; elle établit par des arrêts définitifs s'ils sont quittes, en avance ou en debet. En ce qui concerne les ordonnateurs, elle n'a plus des pouvoirs de juridiction, mais une simple mission de contrôle ; à ce titre, elle est principalement chargée de veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et à ce qu'aucun virement n'ait lieu.

Le jugement des comptes de gestion individuels et la vérification des comptes généraux des

¹ Code de comptabilité belge du 15 mai 1846, art. 7.

finances forment, avec le contrôle préventif des ordonnances de paiement, les attributions primordiales de la Cour.

Mais là ne se limite pas sa compétence. Sa haute surveillance s'exerce dans les directions les plus diverses au profit des finances de l'État. Ainsi elle tient la main à ce que les comptables constituent le cautionnement affecté à la garantie de leur gestion. Dépositaire d'un double du grand livre de la Dette publique, elle s'assure de l'inscription exacte des transferts, des remboursements et des nouveaux titres émis. Elle tient un livre des prêts consentis, sur les fonds du budget, au commerce, à l'industrie et à l'agriculture. Enfin, elle vise et enregistre les brevets des pensions à la charge de l'État.

2° Contrôle à priori

L'organisation du contrôle préventif de la Belgique remonte au décret du 30 novembre 1830. S'inspirant du système en vigueur en Hollande depuis dix ans, cet acte décida qu'aucune ordonnance de paiement sur les caisses publiques ne serait exécutoire sans le visa de la Cour des Comptes. Les lois organiques du 15 mai et du 29 octobre 1846¹ et le règlement général sur la

¹ Loi du 29 octobre 1846, article 14. Aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des Comptes. Lorsque la Cour ne croit pas

comptabilité du 10 décembre 1868 ont confirmé cette prérogative de la Cour.

L'institution du contrôle *à priori* n'a cependant pas, en Belgique, la même étendue qu'en Italie. Tandis qu'en Italie aucune dépense n'est acquittée par les caisses publiques sans l'autorisation de la Cour, la loi belge affranchit expressément du visa de la Cour les charges permanentes¹.

Tandis qu'en Italie le contrôle de l'ordonnement est prohibitif, la théorie des Belges se montre bien moins absolue. Ce contrôle, qu'elle attribue aux magistrats de la Cour, est plutôt consultatif. Le Gouvernement n'est pas lié par la décision de la Cour ; la loi lui réserve le moyen de faire valoir son autorité. Lorsque le Tribunal des comptes refuse de viser l'ordonnance déferée à son examen, il appartient au Conseil des ministres d'exiger, sous sa responsabilité, l'enregistrement de cet acte « avec réserve ».

devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des ministres. Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve.

¹ Règlement général de comptabilité du 10 décembre 1868, article 23. Par dépenses fixes affranchies du visa de la Cour des Comptes, on entend les traitements, remises, indemnités, abonnements, frais de bureau et de loyer, pensions, intérêts de cautionnements et de fonds de dépôt dont le montant est déterminé par les lois ou par les autorités compétentes.

Cette restriction sauvegarde, dans une mesure suffisante, la liberté d'action et la responsabilité des ministres, sans affaiblir d'ailleurs l'efficacité du contrôle de la Cour. On sait que ce corps de magistrats se rattache étroitement, par son origine, aux Chambres législatives. Dans l'exercice de sa mission de surveillance, il est le délégué du Parlement. Ses critiques et ses avertissements empruntent à sa haute situation une autorité particulière. Il est clair que le Cabinet, mis en présence du refus du visa de la Cour, n'use de son droit de contrainte qu'avec une grande réserve. Dans la pratique, il est rare que les choses soient poussées à l'extrême. Il suffit d'ordinaire d'un échange d'observations pour apaiser le différend. De 1846 à 1880, on ne relève qu'un seul cas de conflit terminé par l'expédient du visa avec réserve.

Les engagements de dépenses ne relèvent pas du contrôle préalable de la Cour des Comptes. Les adjudications et marchés dont le prix est à la charge de l'État deviennent définitifs par l'approbation du ministre. On se borne à en rendre compte à la Cour. Lorsque cette communication intervient, l'engagement de dépense est acquis irrévocablement; le contrôle de la Cour ne s'exerce que sur un fait accompli.

3° Contrôle à posteriori

C'est dans le premier trimestre de chaque année que la Cour des Comptes belge est saisie, par le Ministre des finances, du compte général, comprenant les résultats de l'exercice clos le 31 octobre précédent et la situation provisoire de l'exercice suivant. Après avoir procédé à la vérification de ce compte, la Cour le soumet aux Chambres législatives avec ses observations. Le dépôt doit avoir lieu à la date fixée pour la présentation du projet de loi de règlement, c'est-à-dire « dans le mois qui suit l'ouverture de la session ordinaire du Parlement ».

La tâche que la Cour est appelée à remplir à cet égard se trouve facilitée par une particularité d'organisation que nous avons déjà signalée dans l'exposé de la législation italienne. En Belgique, la Cour des Comptes est intimement associée au contrôle financier, non seulement par le visa préventif des ordonnances, mais encore par la révision périodique et pour ainsi dire permanente de la comptabilité des agents du Trésor. Tous les mois, elle centralise et vérifie, au fur et à mesure de leur réalisation, les opérations de recette et de dépense, au moyen des bordereaux qui lui sont transmis à cet effet par la Trésorerie. Ces relevés mensuels, qu'accompagnent toutes les pièces justificatives des

recettes et dépenses, permettent à la Cour d'établir à un moment quelconque la situation de l'exercice ¹.

Il en résulte qu'à l'époque où la Cour est mise officiellement en demeure de réviser le compte général des finances, le contrôle de ce document est déjà un fait accompli.

Mais, l'heureuse influence que ce mode de procéder exerce sur la marche des travaux de la Cour est contre-balancée par la durée vraiment excessive de l'exercice financier. En Belgique, l'exécution du budget embrasse, au-delà de la première année, une période complémentaire de dix mois. C'est seulement au 31 octobre de la seconde année, date de la clôture de l'exercice, que l'Administration est en mesure d'arrêter les comptes définitifs qui servent de préface à la loi de règlement.

¹ Le règlement général du 10 décembre 1868 porte :

Art. 153. — Les agents du Trésor renvoient tous les mois, au Ministre des finances, les ordonnances de paiement acquittées.

Art. 154. — Les pièces de dépense, acquittées sur ordonnances collectives et individuelles, sont classées et inscrites sur les bordereaux, par exercice et par article du budget.

Art. 155. — Le trésorier fait relever ces pièces, par mois et par exercice, sur des états récapitulatifs en double. Elle les transmet à la Cour des Comptes, appuyées de bordereaux. *Cet envoi a lieu de mois en mois*, dans l'ordre où les pièces sont parvenues au département des finances.

Art. 156. — La Cour des Comptes, après avoir reconnu la régularité des pièces acquittées, renvoie au Ministre des finances une expédition des états récapitulatifs, munie d'un visa de décharge, pour être jointe au compte général.

En revanche, les Chambres législatives de la Belgique montrent, dans l'exercice de leur droit de contrôle, une activité et une exactitude dont notre Parlement pourrait utilement s'inspirer. La loi de règlement qui, chez nous, reste en souffrance neuf ou dix ans, est votée par les Chambres belges deux ou trois ans après la clôture de l'exercice financier. Voici la statistique des dernières lois de règlement :

Exercices	Dates des lois de règlement	Délai écoulé entre la clôture de l'exercice et son règlement
1877	10 mai 1882	3 ans et demie
1889	3 juillet 1893	2 ans et 8 mois
1890	26 décembre 1893	2 ans et 2 mois
1891	23 mars 1895	2 ans et 5 mois

CONCLUSION

Notre système de contrôle, inauguré à l'une des plus tristes époques de notre histoire et perfectionné par les régimes successifs, renferme encore des lacunes. Faut-il, pour les combler, invoquer le principe de séparation des pouvoirs ? M. Emmanuel Besson paraît le croire quand il dit : « Si, par son exagération, le principe de la séparation des pouvoirs peut entraîner certaines conséquences regrettables, par contre, il exerce une heureuse influence sur l'organisation générale et le fonctionnement du contrôle financier. »

La séparation des pouvoirs ne peut pas exercer pareille influence. Ce n'est pas la séparation qui est désirable en matière de contrôle, mais au contraire la concentration des attributions. Nous avons vu qu'en France ces attributions sont éparpillées, que le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif sont trop peu redoutés de tous ceux qui ont accepté la responsabilité de manier les deniers publics et que, dans le pouvoir exécutif lui-même, la régularité des dépenses peut échap-

per au contrôle du ministre des finances. Pris isolément, chacun des trois pouvoirs est impuissant. C'est par l'union et en s'éclairant mutuellement qu'ils arriveront à améliorer leur contrôle. Il importe que le ministre des finances soit doué d'une grande énergie et qu'il jouisse d'une grande autorité dans le Conseil pour résister aux sollicitations. Il appartient au pouvoir législatif de l'y aider, car, si les membres du Parlement n'ont pas à s'ingérer dans les détails de l'Administration, il y a cependant un contrôle intime qui est nécessaire, celui des rapporteurs du budget, et un contrôle général qui doit être sévère, celui des comptes de l'exercice.

« Il est absolument nécessaire, disait tout récemment un ministre des finances¹, que les Chambres s'imposent à elles-mêmes une discipline rigoureuse et qu'en même temps elles exercent un contrôle plus attentif, plus sévère et plus serré que jamais sur l'administration du pays.

C'est ce contrôle que je demande à la Chambre de vouloir bien exercer cette année sur le budget de mon ministère aussi bien que sur le budget de tous les autres départements, et cela aussi rigoureusement que possible ; je lui demande de

¹ Discours de M. Joseph Caillaux, ministre des finances, en présentant le budget de 1901 à la Chambre des députés.

repousser l'introduction dans le budget de ces petits germes de dépenses qui plus tard arrivent à se transformer en des végétations dangereuses. Je lui demande de le faire, parce qu'il s'agit du salut — je ne veux pas exagérer — du bien-être du pays. »

Vu :

Le Professeur, Président de la Thèse,

Edmond VILLEY.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

Edmond VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Caen,

E. ZEVORT.

TABLE

	Pages
INTRODUCTION.	1
CHAPITRE PREMIER. — Historique	3
§ 1. Limitation du sujet.	3
§ 2. Les idées du baron Louis.	4
§ 3. Contrôle des comptables	6
1° Contrôle mobile	6
2° Contrôle permanent	7
§ 4. Contrôle des ordonnateurs	10
§ 5. La loi de règlement	14
§ 6. Coopération de la Cour des Comptes au contrôle législatif.	16
§ 7. Rapport annuel de la Cour	21
§ 8. Les déclarations de conformité deviennent la base de la loi de règlement.	22
§ 9. Derniers perfectionnements	23
CHAPITRE II. — Contrôle à priori	27
§ 1. Contrôle préalable de l'ordonnancement	28
1° Organes de ce contrôle	28
I. Chaque ministre	28
II. Ministre des finances	31
a) Distribution mensuelle des fonds	34
b) Visa préalable des ordonnateurs.	35
c) Contrôle local des payeurs.	37
2° Organisation du contrôle préalable de l'ordonnan- cement	40
§ 2. Contrôle préventif des engagements de dépenses.	42
1° Nécessité d'un contrôle préventif des engagements de dépenses	42
2° Exposé du système	44
3° Coopération du ministère des finances au contrôle des engagements	47
4° Surveillance du Parlement	47

CHAPITRE III. — Contrôle à posteriori.	51
§ 1. Contrôle des comptables	53
1° Contrôle administratif.	53
2° Contrôle judiciaire	60
§ 2. Contrôle des ordonnateurs	64
1° Contrôle judiciaire	64
I. Déclarations de conformité	64
II. Rapport annuel.	69
2° Contrôle législatif.	71
CHAPITRE IV. — Critique du système français. Projets de réforme	74
§ 1. Le contrôle des comptables est suffisant.	74
§ 2. Retards dans le vote des lois de règlement.	75
§ 3. Insuffisance de la responsabilité des ordonnateurs	79
§ 4. Le contrôle préalable de l'ordonnancement est suffi- samment garanti	90
§ 5. Le contrôle préventif des engagements de dépenses est insuffisant	94
Premier système : Attribution du contrôle préventif à une Commission législative	94
Deuxième système : Attribution du contrôle préventif à la Cour des Comptes.	98
Troisième système : Attribution du contrôle préventif aux comptables.	101
Quatrième système : Attribution du contrôle préventif au Ministre des finances.	103
CHAPITRE V. — Législation comparée.	109
§ 1. Angleterre	109
1° Conseil de la Trésorerie.	109
2° Exchequer and audit department	111
3° Committee of public accounts	117
4° Vue d'ensemble	120
5° Les résultats heureux.	130
I. Élaboration lente et progressive de règles de comptabilité publique	131
II. Rapidité de l'apurement des comptes	140
III. Le contrôle anglais est doté de sanctions admi- nistratives et parlementaires.	144
6° Les causes générales des résultats heureux du sys- tème anglais	148
I. Harmonieuse unité du système anglais.	149

II. Le contact entre les divers organes de contrôle est pleinement réalisé	153
III. Simplicité de la procédure	158
7° Les lacunes	160
I. Action insuffisante du Comité parlementaire des comptes publics en ce qui concerne le détail des comptes	160
II. La responsabilité pécuniaire des accounting officers est rarement et difficilement mise en jeu, faute de comptables analogues aux nôtres et faute de jugement des comptes	162
III. Défauts de l'organisation de l'Audit-office, . .	167
8° De l'esprit du système anglais	171
§ 2. États-Unis.	178
1° Secrétaire du Trésor	179
2° Auditeur des comptes.	180
§ 3. Italie	183
1° Le compte de patrimoine	184
2° L'exercice financier en Italie	190
3° Le compte rendu général des finances	194
4° Contrôle du compte rendu par la Cour des comptes.	196
5° Contrôle à priori	199
6° Contrôle à posteriori	208
7° Concomitance du budget et du règlement législatif des comptes en Italie	210
8° Appréciation générale du système italien.	211
§ 4. Belgique	212
1° Comparaison du système belge avec les systèmes italien et français	212
2° Contrôle à priori	216
3° Contrôle à posteriori	219
CONCLUSION.	223



